



**UNIVERSIDAD NACIONAL
AUTÓNOMA DE MÉXICO**
FACULTAD DE ESTUDIOS SUPERIORES
ACATLÁN

**Análisis de políticas públicas de juventud en
México, 2008-2012**

TESIS

**QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE
LICENCIADO EN CIENCIAS POLÍTICAS Y ADMINISTRACIÓN
PÚBLICA**

PRESENTA

RICARDO ALBERTO ALVARADO ANDALÓN

ASESOR: BERNARDO MORALES LARA

NOVIEMBRE DE 2015

SANTA CRUZ ACATLÁN, NAUCALPAN, ESTADO DE MÉXICO



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

Agradecimientos

En primer lugar, agradecer a la Universidad Nacional, concretamente a la FES Acatlán, y a la sociedad mexicana por la oportunidad de estudiar una disciplina que me apasiona en una institución de calidad y excelencia.

También es pertinente agradecer a las personas que prestaron su tiempo para realizar entrevistas y diálogos que resultaron esenciales en el curso que tomó esta investigación: a Gloria Alcocer y Tobyanne Ledesma, de Fuerza Ciudadana, a Francisco Vite, a Francisco Vite, a Edith González, de Foro Ciudadano en Acción Creando Espacios, y a Priscila Vera, exdirectora del Imjuve.

Mención aparte merece mi asesor —y me atrevo a decir, mi amigo— el profesor Bernardo Morales, por mantenerse en el proyecto durante el largo tiempo que tomó concluirlo. Agradezco su paciencia y dedicación. Asimismo, agradecer al profesor Ernesto González Tenorio, quien ofreció su orientación en una parte importante de la investigación.

A mi familia. A mi padre, quién siempre ha estado delante de mí, para guiarme; a mi lado, para aconsejarme; y detrás, para impulsarme en todo momento; a mi tía Paty, a quién no le bastó con apoyarme durante toda la carrera, sino que también participó con la revisión histórica de esta investigación; a mi madre y a mi hermano, quienes se involucraron con cariño en la última etapa —tal vez la más difícil— de este largo proceso.

“Sólo la nación que invierte desde hoy en sus jóvenes asegura su futuro”

Luis Sánchez Gómez¹

¹ Sánchez Gómez, Luis; en Joven Es, Revista de estudios sobre Juventud. Año 6 número 01.

Índice

Introducción	p. 7
Capítulo I. Marco teórico para las políticas públicas de juventud	p. 12
1.1 Estado, gobierno, administración pública y sociedad	p. 12
1.2 Definición de políticas públicas	p. 15
1.3 Análisis de políticas públicas	p. 25
1.4 La juventud y sus definiciones	p. 28
1.5 Políticas públicas juveniles	p. 30
1.6 Conclusiones parciales	p. 34
Capítulo II. Situación de la juventud en México	p. 36
2.1 Dinámica demográfica	p. 37
2.2 Pobreza en la población joven	p. 39
2.3 Dinámica en el hogar	p. 41
2.4 La salud de los jóvenes	p. 43
2.5 Sexualidad	p. 47
2.6 La educación de los jóvenes	p. 50
2.7 Los jóvenes y el mercado laboral	p. 52
2.8 Los jóvenes y la participación ciudadana	p. 57
2.9 Los jóvenes que ni estudian, ni trabajan	p. 59
2.10 Conclusiones parciales	p. 61
Capítulo III. El Instituto Mexicano de la Juventud	p. 64
3.1 Instituciones de atención a la juventud durante el siglo XX	p. 65
3.2 Acuerdos internacionales y contexto jurídico	p. 74
3.3 Programas del Instituto Mexicano de la Juventud	p. 78
3.4 Estructura organizacional del Instituto	p. 83
3.5 El Programa Nacional de Juventud 2008-2012	p. 85
3.6 Conclusiones parciales	p. 97

Capítulo IV. Análisis del Pronajuve 2008-2012	p. 100
4.1 Revisión de los indicadores del Pronajuve	p. 100
4.2 Evaluaciones realizadas por actores independientes	p. 108
4.3 Indicadores Internacionales para políticas de juventud	p. 110
4.4 Conclusiones parciales	p. 113
Conclusiones generales	p. 115
Fuentes consultadas	p. 119
Anexo 1. Estructura del Instituto Mexicano de la Juventud	p. 127
Anexo 2. Entrevista a Priscila Vera, exdirectora del Instituto Mexicano de la juventud	p. 128

Introducción

La juventud emerge como un actor social en el momento en que un amplio grupo de la sociedad tuvo acceso a la enseñanza y se enmarca en un proceso de “moratoria de responsabilidades”, es un estatus temporal en que “no es ni niño, ni adulto”².

Desde esta perspectiva, las y los jóvenes entran en una fase de transición entre la niñez y la adultez, en un proceso de preparación para entrar en el sistema productivo y emanciparse de sus familias de origen.

Desde un punto de vista biológico, el inicio de la juventud se ubica en la pubertad, al presentarse los cambios hormonales y el desarrollo de las características sexuales primarias y secundarias. Asimismo, el límite entre joven y adulto se asocia comúnmente con el inicio de la vida laboral y la conformación de una nueva familia.

En la sociedad moderna, el impulso de las nuevas generaciones a prolongar el proceso educativo y la sensación de incertidumbre laboral han llevado a postergar la edad promedio en que el joven se hace adulto. La modernidad ha impuesto a los jóvenes a prepararse para la inserción social productiva, sin embargo, la sociedad no ofrece condiciones propicias, generando varias tensiones que dificultan el desarrollo de este grupo social.

Los jóvenes hoy tienen indiscutiblemente más acceso a la educación, tienen más años de escolaridad que generaciones anteriores, pero al mismo tiempo presentan índices de desempleo dos o tres veces más altos que sus antecesores, en parte, debido a que el progreso técnico exige más años de preparación y por la inestabilidad del mercado laboral.

Por otra parte, la juventud intercambia mucho más información que cualquier otro grupo etario y paradójicamente participan menos en los espacios

² Bourdieu, Pierre. Citado en CEPAL, OIJ; *La juventud en Iberoamérica, Tendencias y urgencias*; Buenos Aires 2007, p. 15.

decisorios de la sociedad, ello los hace sentirse poco representados por el sistema político, y estigmatizados como disruptores por los adultos y las autoridades.

Otra tensión es generada por las condiciones de salud de este grupo etario, pues se han eliminado las principales causas de muerte; sin embargo, existe un perfil de morbilidad formado por accidentes, agresiones físicas, uso nocivo de drogas, enfermedades de transmisión sexual, entre otros, que no forman parte de un sistema de atención médico.

En los patrones de consumo cultural, los jóvenes poseen un sinnúmero de referentes que les permiten generar una clara identidad colectiva, pero al propiciar dinámicas cerradas, tienen crecientes dificultades para armonizarse con la población adulta y las autoridades.

En su actuar social y político, la juventud hoy se encuentra definida, en el discurso de los demás grupos sociales como objeto de políticas sociales y sujetos de derecho, sin embargo esta condición no permite que sean los propios jóvenes quienes proyecten su identidad y anhelos. Así pues, la proyección en la opinión pública los define como “carentes”, “vulnerables” o “capital humano”, una población a empoderar o controlar; en cambio, los jóvenes se dirigen a una vida cotidiana de producción de identidades de comunicación. Ello genera tensión entre la dependencia institucional y el valor de la participación autónoma.³

En base a lo anterior, se considera que el principal problema de las y los jóvenes en México es la exclusión social, que impacta en la incapacidad de conseguir un empleo bien remunerado, de no contar con una educación de calidad, que satisfaga las necesidades del mercado laboral, en la desatención a los problemas de salud, concentrados en prevención de adicciones y educación sexual, así como en mecanismos insuficientes de participación ciudadana.

³ CEPAL, OIJ; *La juventud en Iberoamérica, Tendencias y urgencias*; Buenos Aires 2007, p. 20

La pertinencia de un estudio sobre las políticas públicas implementadas actualmente por el gobierno mexicano para las y los jóvenes radica en su impacto no sólo a este grupo etario, que representa una tercera parte de la población, sino a toda la sociedad en su conjunto.

La potencialidad de desarrollo que representa la juventud debe colocarse en la agenda pública, para garantizar herramientas a las nuevas generaciones que permita acelerar el crecimiento económico, distribuir de manera más equitativa los recursos, y profundizar la participación de la ciudadanía en las decisiones del gobierno, todo lo cual repercute en beneficio de todas las generaciones.

En el presente trabajo, se intenta describir la visión que tiene el Estado de este grupo social y que instrumentos de política fueron diseñados y ejecutados para atender su problemática. Se pretende reconsiderar la concepción del joven, tanto en la sociedad como ante las autoridades públicas.

En lo académico, se retomaran los diversos estudios sobre las políticas públicas juveniles en América Latina y concretarlos en el caso mexicano, para contribuir con un esquema de análisis de políticas juveniles en México. Dicho esquema permitiría a las autoridades construir cada vez mejores políticas, que incorporen a la juventud exitosamente a la sociedad.

Por último, en lo personal, la presente investigación surge de la condición como joven del que escribe estas líneas, con el convencimiento de que la inversión social⁴ en la generación de jóvenes de nuestro país, sería sin duda un detonante de la transformación de la sociedad que tenemos a la sociedad que queremos.

Con base en lo anterior, el objetivo general de la presente investigación será:

Analizar las políticas públicas implementadas por el Instituto Mexicano de la Juventud a través del Programa Nacional de Juventud 2008-2012, considerando su impacto en las y los jóvenes.

⁴ Se entiende por inversión social los recursos asignados por el Estado para incentivar un sector social o económico específico, ello lo diferencia del "Gasto Social".

Para su consecución, son planteados los siguientes objetivos específicos:

1. Definir el concepto de políticas públicas de juventud, describir sus características y los elementos de la perspectiva generacional, a través de una investigación documental.
2. Describir la situación actual de las y los jóvenes en México, a través de indicadores sociodemográficos y socioeconómicos.
3. Identificar los programas desarrollados por el Instituto Mexicano de la Juventud y sus indicadores, contenidos en el Programa Nacional de Juventud.
4. Evaluar la política nacional de juventud en México, mediante una revisión de los indicadores y criterios establecidos en el Programa Nacional de Juventud; al tiempo de ser puestos en contexto con criterios sugeridos por organismos académicos, civiles e internacionales.

La hipótesis para la presente investigación fue:

Partiendo de la premisa de que la principal problemática de las y los jóvenes es la exclusión social —expresada concretamente en los ámbitos de educación, empleo, salud y participación ciudadana—, una política pública nacional dirigida a atender las necesidades de la juventud, les permitiría una efectiva inserción a la sociedad, que reeditaría en un aprovechamiento para la población en su conjunto.

Si las y los jóvenes mexicanos enfrentan dificultades para insertarse efectivamente en la sociedad, sería posible establecer que las políticas públicas implementadas por el Instituto Mexicano de la Juventud presentan deficiencias en su diseño e implementación.

En lo que toca a la metodología que será empleada, la presente investigación será de tipo descriptiva en la búsqueda de propiedades, características y perfiles del grupo social de la juventud, así como otros actores públicos que tienen interacción con dicho grupo. Asimismo, será de tipo documental para

formar un cuerpo de ideas sobre el objeto de estudio, cuyas principales fuentes de estudio serán bibliográficas, enriquecidas con fuentes hemerográficas y las provenientes de revistas especializadas o informes técnicos.

También incluirá un apartado empírico, como técnica de campo, al realizar entrevistas específicas con los principales actores que intervienen en la hechura de la política pública, tales como los servidores públicos responsables del Imjuve, académicos expertos en la materia, activistas, entre otros. Para la realización de esta investigación fue entrevistada Priscila Vera, exdirectora del Instituto Mexicano de la Juventud; Gloria Alcocer, fundadora de Organización Fuerza Ciudadana A.C.; Edith González Carrada, integrante de Foro Ciudadano en Acción Creando Espacios AC; y Francisco Vite, activista social.

El presente documento consta de cuatro capítulos. El primero contiene una revisión general de los principales postulados teóricos en torno a la discusión de las políticas públicas, de la concepción social de la juventud y de las políticas públicas juveniles. El segundo apartado ofrecerá una descripción de la situación sociodemográfica de la población joven en el país, prestando especial atención a ciertos aspectos específicos como pobreza, educación, salud, empleo; además, abordará la polémica que envuelve al grupo de jóvenes que no estudian ni trabajan (conocidos como *ni-nis*).

Posteriormente, el tercer capítulo presentará la evolución histórica de la dependencia destinada a atender a las y los jóvenes durante el siglo XX, además de recuperar las principales características del programa nacional vigente en el periodo de investigación (2008 a 2012), a saber, el Programa Nacional de Juventud. Finalmente, una cuarta sección analizará las metas explicitadas por el Instituto Mexicano de Juventud con observaciones estadísticas, además de resaltar algunas observaciones de organizaciones internacionales sobre las políticas de juventud en la región. Las reflexiones finales —a manera de conclusión— cierran la investigación.

Capítulo I

Marco teórico para las políticas públicas de juventud

Para poder desarrollar con claridad los objetivos de la presente investigación resulta necesario detenerse en las definiciones fundamentales de su objeto de estudio. Este primer apartado comenzará por señalar algunas definiciones básicas de teoría política, a saber, Estado, gobierno, administración pública y sociedad; posteriormente, el capítulo abordará la discusión en torno a las diferentes acepciones de política pública, así como algunos de sus antecedentes en el estudio de la administración pública. Una vez logrado este bagaje teórico, la tercera sección se concentrará en los conceptos legales y sociológicos de la juventud, para aterrizar en un significado propio de política pública juvenil. Finalmente, se ofrecerán algunas reflexiones a manera de conclusiones parciales del apartado.

1.1 Estado, gobierno, administración pública y sociedad

En un acercamiento inicial, las definiciones fundamentales que se pretende esclarecer son: Estado, gobierno, administración pública y sociedad, pues serán el punto de partida para luego abordar otros conceptos más complejos.

En primera instancia, el Estado fue entendido por Max Weber como “aquella comunidad humana que, dentro de un determinado territorio, reclama (con éxito) para sí el monopolio de la violencia física legítima”⁵. Para una idea más concreta, es pertinente acercarse a la noción ofrecida por Ignacio Molina, quien concibe al Estado como “la formalización de una autoridad permanente y pública que domina un espacio territorial cerrado y a las personas que en él viven.”⁶

Los elementos fundamentales de un Estado, de acuerdo con las dos definiciones anteriores —y con otras tantas— son: territorio, población,

⁵ Weber, Max, *El político y el científico* (disponible en <http://goo.gl/R3K00C>, consultado el 1 de febrero de 2015), p. 2.

⁶ Molina, Ignacio, *Conceptos fundamentales de Ciencia Política*, Madrid, Alianza Editorial, 1998, p. 48.

gobierno y autoridad —de esta última, se desprende también la soberanía⁷—. Sin embargo, también puede desprenderse que el Estado es una construcción social, convertida en una autoridad formal (o legítima), capaz de regir las interrelaciones de las personas que viven dentro de un territorio establecido.

Como se mencionó previamente, el gobierno es uno de los elementos que conforman al Estado. En su *Diccionario de Política*, Bobbio, Matteucci y Pasquino, lo definen como “el conjunto de las personas que ejercen el poder político (...), que determinan la orientación política de una cierta sociedad”⁸; los autores establecen que a la luz de una realidad de Estado moderno, la definición también debe referirse a “el conjunto de los órganos a los que institucionalmente les está confiado el ejercicio del poder”⁹.

En torno a la administración pública, diferentes definiciones coinciden en expresarla como al conjunto de órganos públicos que desarrollan una función ejecutiva para el logro del bienestar general. En una versión simplificada, Omar Guerrero señala que es “la actividad del Estado”¹⁰; se trata, entonces, de aquello que hace la autoridad. Siguiendo a Guerrero Orozco, la definición de Carlos Juan Bonnín, publicada en 1834 en su *Compendio de los Principios de Administración*, fue la primera conceptualización científica de la administración pública: “la administración [es] la que forma la acción propiamente del Estado (...), abraza todo lo que constituye las relaciones de los administrados con el Estado, dentro del interés del orden social”¹¹.

Con este precedente, fue el propio Bonnín quien formuló la primera definición del concepto, vigente todavía hasta la actualidad: “La administración pública es la autoridad común que (...) ejecuta las leyes de interés general que se estatuyen sobre las relaciones necesarias de cada administrado con la

⁷ Molina consideraba a la soberanía como una categoría central en la teoría clásica del Estado, que supone la existencia de un poder político por encima de cualquier otro que rige a una comunidad. Molina, Ignacio. Op. Cit. p. 118.

⁸ Bobbio, Norberto, Nicola, Matteucci y Pasquino, Gianfranco, *Diccionario de Política*, Siglo XXI Editores, Argentina, 2005, p. 477.

⁹ Ídem.

¹⁰ Guerrero Orozco, Omar, *Principios de Administración Pública*, Bogotá, Escuela Superior de Administración Pública de Colombia, 2007, p. 24.

¹¹ Ídem.

sociedad, y de la sociedad con cada uno de ellos; así como sobre las personas, los bienes y las acciones como interesantes al orden público”¹².

Como una definición adicional, puede considerarse la de Luis F. Aguilar, quien apunta: “la administración pública es un concepto complejo que contiene en su comprensión lógica los fines estatales-gubernamentales; la organización de las acciones, de los recursos y de los medios; su funcionalidad respecto de los fines; las técnicas empleadas para incrementar la eficacia de las acciones; y sus efectos o consecuencias, respecto de los fines propuestos”¹³

Por lo que concierne a la sociedad, en un afán por recoger una definición que sea punto de partida para el desenvolvimiento de la presente investigación, y dejando de lado posibles discusiones sociológicas, se puede intuir que se trata de la unión voluntaria de un grupo de personas, que comparten determinados valores culturales y persiguen un objetivo común.

Desde esta perspectiva, la sociedad representa al conjunto total de personas que se encuentran interconectadas, ya sea dentro de un territorio o debido a un mismo bagaje cultural. Dentro de la sociedad, como uno de sus subconjuntos, se encuentra la “sociedad civil”, la cual es definida por Norberto Bobbio como la “esfera de relaciones sociales que no está regulada por el Estado; éstas son relaciones que al ser independientes del Estado, limitan y restringen la esfera del poder político”.¹⁴

Recapitulando, el Estado aparece en el escenario público como la autoridad legítima que domina un espacio determinado, convirtiéndose en el principal impulsor de los fines de una sociedad; esta tarea la logra a través de los órganos que lo constituyen formalmente: el gobierno y concretamente con el brazo ejecutivo de su actuación: la administración pública. Estas acciones de la

¹² Guerrero Orozco, Omar, “Administración Pública” en Baca Olamendi, Laura, *Et. Al.* (comps.), *Léxico de la Política*, México, FLACSO, 2000. pp. 1- 2 (disponible en <http://goo.gl/csZnF2>, consultado el 1 de febrero de 2015).

¹³ Aguilar, Luis F. “Los objetos de conocimiento de la administración pública”, (pp. 373-374) en *Revista de Administración Pública*, núm. 54, 1983. pp. 361-384.

¹⁴ Bobbio, Norberto, *Estado, Gobierno y Sociedad*, México, Fondo de Cultura Económica, 2000, p. 38.

autoridad legítima son vigiladas y, en principio, restringidas por entes ajenos a la esfera del poder político, pero que forman parte de la sociedad, que es la sociedad civil.

Una vez determinados los términos más fundamentales, es posible abordar las definiciones sustanciales como lo son políticas públicas, análisis de políticas, juventud y política pública juvenil.

1.2 Definición de políticas públicas

La administración pública, entendida como la rama que implementa las acciones del gobierno para lograr los objetivos de una sociedad, comenzó a ser estudiada como un asunto separado de la ciencia política a partir del proyecto de investigación de Woodrow Wilson¹⁵. Este estudio sistemático y apartado de la política ocurrió tras las revoluciones liberales del siglo XIX y la posterior consolidación del Estado contemporáneo; respondiendo a la necesidad de organizar un aparato burocrático más amplio, que se construyó en las bases de un nuevo entramado legal, el cual ratificaba el ideal de igualdad en la ciudadanía.¹⁶

A raíz de estos sucesos, se hizo necesaria la creación de una organización política que garantizará la ejecución de sus responsabilidades administrativas y políticas, independientes de la o las personas en el poder, en ese momento. Así, la literatura en esta materia, hacía finales del siglo XIX y la primera parte del XX, concentró sus esfuerzos en aportar elementos teóricos a la profesionalización de la burocracia, preparada para realizar funciones específicas y cada vez más técnicas, desvinculadas -al menos, directamente- de las decisiones políticas tomadas por el grupo en el poder.

¹⁵ Merino, Mauricio, *Políticas Públicas; Ensayo sobre la intervención del Estado en la solución de problemas públicos*, Centro de Investigación y Docencia Económicas, México DF, 2013, p. 18. El ensayo al que alude Merino de Woodrow Wilson es "El estudio de la administración", en *Political Science Quarterly*, núm. 2, 1887. Es posible consultar una versión traducida al español en <http://goo.gl/QoNMPX> (Consultado 1 de febrero de 2015).

¹⁶ Bobbio, Norberto, Op. Cit. p. 139.

Durante el periodo entre la primera y la segunda guerras mundiales, a causa de la depresión económica, fue posible registrar el surgimiento de diferentes teorías que proponían incrementar la intervención del Estado en la economía. De esta manera, la administración pública asumió la responsabilidad de ejecutar programas de desarrollo, que buscaran la consecución de sus nuevas metas. Este incremento burocrático provocó la necesidad de determinar manuales, organigramas y procesos administrativos.

Durante la crisis del Estado de bienestar, en la década de los setenta, la literatura en torno a la administración pública optó por la simplificación administrativa: “como un esfuerzo deliberado por desandar sobre el camino previo; desregulación, donde antes producía normas; desburocratización, donde antes proponía manuales; y desincorporación, donde antes acumulaba medios para gobernar la economía”¹⁷.

De acuerdo con Mauricio Merino, estos cambios en el enfoque de la teoría de la administración pública, que han llevado a la imposibilidad de definir con claridad su objeto de estudio o de establecer una metodología de investigación precisa, explican el éxito de las políticas públicas: “Las también llamadas ciencias de las políticas ofrecen un objeto de estudio mucho más concreto: un objeto que, además, puede ser estudiado y puesto en práctica [...] Si la administración pública veía órganos de gobierno cargados de responsabilidades y de programas destinados a satisfacer las necesidades de una sociedad demandante pero pasiva, este enfoque ve políticas que cruzan por órganos, niveles y organizaciones de todo tipo a lo largo de una compleja red de diseño e implementación”¹⁸.

El estudio de las políticas públicas, por lo general, se ha destacado como un campo con un significado pluridisciplinario. La convergencia de diferentes disciplinas como el análisis de sistemas, la investigación de operaciones, la

¹⁷ Merino, Mauricio. Op. Cit. p 24.

¹⁸ Ibídem, p. 29.

cibernética o las ciencias sociales aplicadas, en su seno, otorgan a las políticas un significado de articulación, cobertura y congruencia.¹⁹

“Política pública” proviene de la voz anglófona *Policy*. Para ello es útil señalar que para los angloparlantes la voz *Politics* es lo que Weber definiría como la dirección del Estado o el esfuerzo de influir en quien lo dirige. En contraste, *Policy* se refiere, de acuerdo con Thomas Dye, como lo que el gobierno opta por hacer o no hacer. Omar Guerrero también señala que *Politics* es el objeto de la Ciencia Política y *Policy* por el otro lado, de la Ciencia de Políticas; por ello autores como Laswell o Dror, advierten la necesidad de tener cuidado con el término y concepto *Policy*²⁰.

Por su carácter multidisciplinario y la necesidad que ha tenido de especializarse como una ciencia social, el debate académico sobre la definición exacta de las políticas públicas sigue vigente. Sumado a lo anterior, también es debido a la complejidad del tema y a que diferentes enfoques pueden implicar perspectivas distintas.

Por mitigar este problema, José Luis Méndez se acerca a una definición muy general, que recupera los principales elementos señalados por la mayoría de los autores; así, casi todas las definiciones, explica Méndez, incluyen una visión de la política pública como la acción por parte del Estado, dirigida a cumplir ciertos objetivos²¹. Méndez plantea un escenario que encuentra como el más adecuado para la definición de política pública: “situaciones en las que el Estado, ante un problema determinado, ejecuta una estrategia o programa de acciones dirigidas a su solución a través de ciertos incentivos y formas”²².

En la misma línea, se encuentra con Wayne Parsons, una definición muy concreta: “Una política pública representa el intento de definir y estructurar una

¹⁹ Guerrero Orozco, Omar, *Políticas Públicas: Interrogantes. Ponencia sustentada en el Seminario Introducción a las Políticas Públicas*, México, Instituto Nacional de Administración Pública, 1992, p. 33.

²⁰ *Ibidem*, p. 2.

²¹ Méndez M., José Luis, en Sanabria López, Juan José, *Antología de Teoría de la administración Pública*, ENEP Acatlán, 1998, p. 180.

²² *Ídem*.

base racional para actuar o no actuar”²³. Por otro lado, Juan José Sanabria López entiende por política pública una elección relevante, realizada por un individuo o grupo que explica, justifica, guía y perfila un curso de acción, real o contemplado.²⁴ Mientras que Juan Montes de Oca señala que las políticas públicas son cursos de acción y flujos de información relacionadas con un objetivo público definido en forma democrática, desarrollada por el sector público y frecuentemente, con la participación de la sociedad y el sector privado.²⁵

La relación que guarda la política y la administración pública radica en el esfuerzo de los gobiernos por tomar las decisiones más eficaces conforme a los objetivos que se plantea; las decisiones referidas están vinculadas con otra relación, la de la ciudadanía con el gobierno, pues los objetivos se plantean conforme a la necesidad de satisfacer cierta exigencia o resolver algún problema público, puesto en esos términos por las personas, los ciudadanos.

Para Luis Aguilar, existen dos dimensiones esenciales en las políticas públicas, a saber, la calidad institucional de la decisión, es decir, los valores públicos plasmados en documentos esenciales como la Constitución Política, las normas escritas y de convivencia; así como las deliberaciones públicas sobre decisiones tomadas previamente, las cuales configuran un andamiaje cultural determinante para la decisión. En contrapartida, la otra dimensión es la de la calidad técnica, causal, es decir, el proceso de selección de acciones eficaces y eficientes, con base en conocimientos teórico-científicos para producir las situaciones públicas deseadas o legalmente prescritas.²⁶

Esta doble dimensión lleva a determinar que la eficacia del gobierno en la ejecución de las políticas públicas sólo es posible si el universo de leyes incluye como lícitas las acciones necesarias para producir los resultados

²³ Parsons, Wayne, *Políticas públicas: una introducción a la teoría y la práctica del análisis de políticas públicas*, traducción de Atenea Acevedo, FLACSO, México DF, 2007, p. 37.

²⁴ Sanabria López, Juan José en Parra Toledo, Araceli (Coord.), *Las Políticas Públicas en México, de la teoría a la práctica*. UNAM, FES Acatlán. México 2009.

²⁵ Montes de Oca Marvaéz, Juan en Parra Toledo, Araceli (Coord.) Op. Cit, p 55.

²⁶ Aguilar Villanueva, Luis F., en Mariñez Navarro, Freddy y Garza Cantú, Vidal, *Política pública y democracia en América Latina*, Miguel Ángel Porrúa, Monterrey, México, 2009, p. 11.

públicos esperados. De no estar articuladas las normas institucionales y las técnicas, el marco legal del Estado se convierte en un obstáculo que lleva a los gobiernos a realizar acciones improductivas que no resuelven los problemas, o bien el gobierno puede caer en la contradicción de “darle la vuelta” a la legislación a fin de poder ser eficaces.²⁷ Por ello, ambos elementos deben ser considerados en los mismos términos a fin de lograr una política eficaz y eficiente.

A continuación, se reproduce una definición descriptiva de Luis Aguilar de lo que es una política pública:²⁸

- a) Conjunto de acciones, estructuradas de modo intencional y causal, que se orienta a realizar objetivos considerados para resolver problemas considerados de interés públicos;
- b) Acciones cuya intencionalidad y causalidad son definidas por la interlocución entre gobierno y ciudadanía;
- c) Acciones que han sido decididas por autoridades públicas legítimas;
- d) Acciones ejecutadas por actores gubernamentales;
- e) Que dan forma a un patrón de comportamiento del gobierno y la sociedad.

Siguiendo la línea de una definición descriptiva, es necesario recuperar las consideraciones de Julieta Guevara en el texto de Sanabria López sobre los ocho actores que intervienen en una política pública: en primer lugar los ciudadanos, los 3 poderes del Estado, los partidos políticos, los grupos de interés, los medios de comunicación y la burocracia.²⁹

²⁷ Aguilar Villanueva, Luis F., Op. Cit., p. 12.

²⁸ *Ibidem*, p. 14.

²⁹ Sanabria López, Juan José, Op. Cit., p. 34.

Una política no es cualquier acción de gobierno, que pueda ser pasajera, en respuesta a circunstancias particulares. El distintivo se encuentra en integrar un conjunto de acciones estructuradas, estables, sistemáticas en su operación, que constituyen el modo como el gobierno aborda de manera permanente el cumplimiento de sus funciones públicas o la atención de determinados problemas.

Para responder al nombre de políticas públicas, sugiere Mauricio Merino, han de ser decisiones tomadas por órganos públicos, “con el propósito explícito de modificar el *statu quo* en un sentido determinado, mediante el uso de los recursos normativos, presupuestarios y humanos con los que cuenta (...) y en horizonte temporal razonablemente definido”³⁰.

Una política pública está entonces integrada por programas con objetivos, agentes, acciones, recursos, tiempos de operación, resultados y sistemas de medición, se trata pues de determinaciones, impuestas a la comunidad, que cuentan con un sustento legítimo. Lo anterior permite distinguir cuatro grandes categorías:³¹

- a) Las políticas regulativas, que imponen condiciones obligatorias para todos los individuos afectados por una determinación que prescribe cierta conducta.
- b) Las políticas distributivas, que realizan transferencias obligadas de recursos como lo son subsidios, subvenciones, servicios públicos gratuitos.
- c) Las políticas redistributivas, que conceden una ventaja particular a algún individuo, pero esta ventaja limita o altera la posición inicial de otros.
- d) Las políticas institucionales, que son las que señalan los procedimientos y las reglas generales a que deben someterse las actividades públicas, afectan indistintamente a todos los actores que intervienen en el proceso.

³⁰ Merino, Mauricio, Op. Cit., p. 17.

³¹ Vallés, Josep, citado en Sanabria López. Op Cit., p. 35.

Wayne Parsons considera que existen cuatro enfoques principales de la política pública: el multidisciplinario, el de racionalidad limitada, el incrementalista y el sistémico³².

En primer término, el enfoque multidisciplinario de Harold Laswell, en el que se representa uno de los primeros intentos por formular una serie de “etapas” del proceso de políticas públicas³³. Laswell consideraba a las políticas públicas como mecanismos para elegir problemas y resolverlos. “[L]a batalla del método ha sido ganada” consideraba el catedrático de la Universidad de Chicago, al concentrar el énfasis del “enfoque de políticas” en la resolución de específicos problemas sociales, utilizando métodos cuantitativos —un método científico— multidisciplinarios para lograrlo³⁴

De acuerdo con Parsons, la aportación teórica más importante se encuentra en Herbert Simon, centrada en una racionalidad que entendía como “limitada” pero con capacidad de mejorar. Su concepto consistía en ver la toma de decisiones (públicas) como una secuencia de etapas racionales³⁵. Arellano y Blanco resumen la propuesta de Simon al señalar que “aun asumiendo que quien toma decisiones gubernamentales conociera toda la información disponible y relevante (...), llegará un momento en el que resulte rebasado por la cantidad de información que debe considerar para tomar una decisión”³⁶.

Otra importante aportación al análisis de políticas públicas, orientado al proceso de formulación de las mismas fue la de Charles Lindblom, quien proponía un modelo que tomaba en cuenta el poder y la interacción entre fases y etapas. Escribe Lindblom: “Los pasos deliberados, ordenados (...) no constituyen un retrato preciso del funcionamiento real de las políticas públicas. Por el contrario, la formulación de políticas es un proceso complejamente

³² Parsons, Wayne, Op. Cit., p. 50.

³³ Parsons, Wayne, Op. Cit., p. 51.

³⁴ Laswell, Harold, “The Policy Orientation” (La orientación hacia las políticas) en Aguilar, Luis F. *El Estudio de las Políticas Públicas*, Miguel Ángel Porrúa, 2003, pp. 79-103, pp 88-89.

³⁵ Ídem.

³⁶ Arellano, David y Blanco, Felipe, *Políticas Públicas y Democracia*, Instituto Federal Electoral, México, DF, 2013, p. 20.

interactivo que carece de principio y de fin”³⁷. Su aporte consiste en un conjunto de estrategias calculadas y elegidas para simplificar problemas de políticas, denominado “incrementalismo”.

Merino reconoce dos virtudes de la propuesta de “sucesiones comparativas limitadas” —o de “irse por las ramas”, como se refería el propio Lindblom—: primero, otorga al tomador de decisiones prever las posibles consecuencias de pasos posteriores en la política; y segundo, no es necesario hacer grandes saltos, pues la decisión tomada es sólo un paso adicional, que puede repetirse en caso de éxito y corregirse con relativa facilidad en caso de ser un error.

Un cuarto enfoque de las políticas, el sistémico, puede considerarse a raíz de la obra de David Easton; la cual representa una aportación vital al establecimiento de un enfoque de “sistema”, que conceptualizó la relación entre la formulación de políticas públicas, los resultados de las mismas y su entorno más amplio. El enfoque está en función a insumos (*Inputs*) recibidos provenientes del entorno, mediados a través de canales de insumo; las demandas dentro del sistema político y su conversión en resultados (*Output*)³⁸.

Así, la combinación de etapas racionales y enfoques sistémicos brindó un modelo más dinámico de formulación de políticas, además de una base para entender las políticas públicas más allá de acuerdos institucionales y constitucionales³⁹

Siguiendo las reflexiones de Mauricio Merino, existen al menos cuatro momentos en el ciclo de las políticas públicas, claramente distinguibles entre sí: definición del problema, planteamiento de la acción, implementación y evaluación⁴⁰

³⁷ Lindblom, Charles, “La ciencia de salir del paso” en Aguilar, Luis F. (Ed.) *La hechura de las políticas*, Colección de Antologías de Políticas Públicas, Segunda Antología, Miguel Ángel Porrúa, México DF, pp. 201-225. p. 223.

³⁸ Easton, David, *The Politic System* (Esquema para el análisis político), Bs. As, Amorrortu, 1969.

³⁹ Parsons, Wayne, Op. Cit. p. 63.

⁴⁰ Merino, Mauricio. Op. Cit. pp. 112-123.

La fase inicial del proceso de formulación de políticas públicas, y tal vez el más importante, es la identificación de problemas públicos; a partir de cómo se entiendan y definan estos problemas se establecerá la instrumentación de las políticas.⁴¹ Para definir el problema, resulta necesario detectar una necesidad —o demanda— de un sector de la sociedad. La necesidad es susceptible de convertirse en demanda si existe el impulso que la motive a expresarse explícita y específicamente. De esta manera, el aparato de gobierno debe observar y captar tanto las necesidades como las demandas en la búsqueda del bienestar y el equilibrio social, que es uno de los objetivos del Estado.

También puede darse el caso de que algunas necesidades no logren traducirse en demandas pero constituyen un problema y pueden ser susceptibles a manifestarse posteriormente como problema político, social o incluso económico.⁴² El Estado —por mandato de su marco jurídico— está obligado a ser sensible a estas necesidades, pues también uno de sus objetivos es la gobernabilidad y la mediación de conflictos sociales.

La participación de diversos actores, en especial la ciudadanía, es clave en la construcción de la política pública, pues “los gobiernos que no cuenten con el acicate de la libre opinión pública, el pluralismo político y la alternancia democrática, se clausuran en sus mismas ideas y aspiraciones, en sus manías teóricas, analíticas y políticas.”⁴³

Sanabria López recupera de Andre-Noel Roth, ciertos puntos importantes al momento de definir el problema, convertido en público, pues considera que su definición debe alcanzarse a través de un acuerdo mínimo en la sociedad a fin de elaborar una adecuada respuesta al mismo. Estos puntos son:⁴⁴

- La naturaleza: ¿En que consiste el problema?

- Las causas: ¿En qué condiciones surgió el problema?

⁴¹ *Ibidem*, p. 37.

⁴² *Ídem*.

⁴³ Aguilar, Luis en Parra Toledo, Araceli. *Op. Cit.*, p. 59.

⁴⁴ Roth, Andre-Noel en Sanabria López, *Op. Cit.*, p. 36.

- La duración: ¿El problema es permanente o pasajero?
- La dinámica: ¿Es posible observar una evolución del problema?
- Los afectados: ¿Quiénes son los dañados del problema y de que modo lo están?
- Las consecuencias: si no se interviene, ¿Qué sucedería?

Sanabria considera que la respuesta a estas preguntas permite comprender como “funciona” el problema, facilita la identificación de los actores involucrados y la lógica de su comportamiento. Agrega una pregunta adicional, que permitiría mejorar la calidad de definición de la pregunta: ¿Cómo entienden el problema otros actores?

Una vez reconocido y comprendido el problema como social, al obtener el reconocimiento por parte del aparato público de la necesidad de una intervención que se traduce en acciones concretas y en modificaciones legislativas, se considera la “institucionalización del problema”.⁴⁵

Como se ha mencionado anteriormente, el objetivo es parte elemental de la política pública, sin embargo es importante destacar que en su proceso de construcción, en la que intervienen diversos actores que hacen de un problema social parte de la agenda del gobierno, para llevarlo a un interés público, no siempre prevalece un enfoque estrictamente racional, de eficacia en solución del problema, sino que es sujeto de negociaciones políticas naturales entre los actores del mismo gobierno y con actores sociales; así, lo que surge como política es un punto de reunión entre la racionalidad y la negociación, si con objetivos eficaces, pero con arreglo a intereses de grupos con representatividad.

⁴⁵ Lenoir, citado por Sanabria López en Parra Toledo, Araceli. Op. Cit. p. 39.

Una vez que se cuenta con una definición del problema, comienza un segundo paso de planeación, en el que se elabora una argumentación sobre los propósitos que busca la política pública, considerando las posibles restricciones⁴⁶.

La tercera parte, la de la implementación, es considerada por Merino como la más compleja, ya que la ve como un “cambo de batalla” en el que serán puestas a prueba las premisas sobre las que se construyó la definición del problema y la argumentación de cómo resolver sus causas —en concreto, los dos pasos anteriores— “y es que en todo proceso de implementación hay, siempre e invariablemente, dificultades no previstas, resistencias culturales, objeciones puntuales de terceros actores y nuevas limitaciones normativas y presupuestales”⁴⁷.

En la última parte, la evaluación es pertinente recordar que existe un amplio debate sobre las metodologías para obtener y procesar información que permita conocer el éxito de una política pública. Eludiendo esta polémica, podría encontrarse pertinente las aclaraciones que realiza Merino, en el sentido de que la clave de una evaluación está en la argumentación misma de la política, en su definición del problema y en la relación causal que construyó para ir de las causas del problema a las medidas que podrían resolverlo: “sin referencias de origen, la política no es evaluable en sus méritos”⁴⁸

1.3 Análisis de políticas públicas

Los juicios de valor que forman parte de la política pública llevaron a que determinados panoramas futuros de la sociedad fueran deseados o exigidos. El análisis de políticas públicas consiste en convertir ese juicio de valor en un juicio de hecho⁴⁹, desagregar los objetivos deseados en resultados de acción, traduciéndolos en un conjunto limitado de realidades empíricas precisas; es

⁴⁶ Merino, Mauricio, Op. Cit. p. 113.

⁴⁷ Merino, Mauricio, Op. Cit. p. 116.

⁴⁸ Merino, Mauricio, Op. Cit. p. 119.

⁴⁹ Con esta expresión se pretende establecer que lo “deseable” por un grupo social, debe convertirse en un objetivo claro, enclavado en la realidad, medible y justificable.

decir, traduce los objetivos como “disminución de la pobreza” o “inserción social de los jóvenes” en un conjunto de hechos observables y medibles, sobre los cuales el gobierno puede hacer verdaderamente algo.

Tomando en cuenta el contexto político en que se desarrolla el análisis, éste incluye diversas operaciones que se agrupan principalmente en cuatro tipos:⁵⁰

- **Análisis Jurídico.** Que permite identificar los cambios al marco legal y normativo necesarios para ejecutar la política.
- **Análisis Económico.** Que pretende eficientar los recursos empleados para un máximo beneficio social.
- **Análisis Organizacional-Administrativo.** Que detalla la dirección y el estilo de trabajo del órgano dentro del Estado responsable de ejecutar la política, lo cual también permite conocer hasta que punto se puede exigir a la organización.
- **Análisis Politológico.** Lo cual adelanta el grado de aceptación y rechazo que la política puede encontrar en los sectores de la sociedad política, económica y civil.

En los hechos, el tipo de análisis económico se ha vuelto predominante en la definición de una determinada política, en estos momentos el ajuste fiscal y el saneamiento de las finanzas públicas, ha hecho que el enfoque costo-eficiente subordine a los demás.

El análisis nunca parte de cero, la complejidad del quehacer del Estado es tal, que la política en curso que se esté analizando, será por definición resultado de análisis anteriores; lo cual hará que el análisis actual forme parte también de la historia de la política pública en cuestión. Si bien este proceso histórico puede

⁵⁰ Aguilar, Luis F. en Maríñez Navarro, Freddy, *Et. Al.*, Op. Cit., p. 12.

ser acumulativo de aprendizaje, también puede presentarse errático y con discontinuidades o regresiones injustificables.⁵¹

El análisis comienza por identificar las creencias valorativas de una sociedad y su gobierno, las cuales forman las expectativas y posteriormente los objetivos sociales. Posteriormente explora las creencias científico-técnicas que llevaron a considerar las expectativas aludidas mediante cursos de acción. De esta forma el análisis respeta la esencia bipolar de las políticas, en su dimensión valorativa y causal.

La información es un punto medular del análisis, de acuerdo con diversos autores del tema, destaca la importancia de mantenerla objetiva en la mayor medida posible, esto incluye el considerar la información con la que contaba el gobierno al momento de construir la política, así podemos afirmar que la política es revisada desde un firmamento normativo, que explora el marco legal de la política, en conjunto con universo informativo sobre el problema social identificado y los actores que intervinieron, para ello también es de gran utilidad rescatar el proceso de decisión pública que llevó a estos resultados.

Para analizar el origen de la política se deben identificar en primera instancia los hechos sociales del momento histórico y los diversos actores públicos y civiles que intervinieron en la ubicación del problema, posteriormente es necesario detectar la definición específica del problema hecha en su momento y cuales fueron los criterios que se establecieron para construir las opciones de acción pública, en último momento explicar y estructurar el proceso de implementación y gestión de la política, basado principalmente en el órgano estatal encargado de desarrollar la política.

Son muchos los que sostienen que el análisis debe concentrarse en la política misma, sin embargo, evaluar el contexto y la historia de la misma es visto como un proceso fundamental de cultura que determina la imagen del gobierno y permite entender la relación de este con la sociedad económica y civil.

⁵¹ Aguilar, Luis F. en Mariñez Navarro, Freddy y Garza cantú, Vidal, Op. Cit., pp. 15-16.

Para el análisis es posible rescatar documentos como el camino de “Ocho pasos” propuesto por Bardach, que brindan referentes muy claros para hacer un análisis⁵², pero retomando a José Luis Méndez por un concepto muy general, destacan sus seis elementos básicos: problema, diagnóstico, solución, estrategia, recursos y ejecución.⁵³

El análisis de políticas públicas es muy variable, dependiendo del enfoque que cada analista quiera darle, por ello no es posible llegar a una definición única que incluya todos los aspectos; sin embargo, para esta investigación se rescata la perspectiva de Thoing, de entender el trabajo científico del análisis como una caja de herramientas, disponibles para el analista, a fin de utilizar las que más convengan para el contexto de la política en concreto.⁵⁴

1.4 La juventud y sus definiciones

La juventud es un actor de relativa reciente aparición en la historia, adquiere identificación propia con la prolongación de la vida humana apenas a partir del siglo pasado. Así, en la actualidad existe, entre la infancia y la adultez, un fuelle temporal y anímico en el que se extiende el periodo para adquirir conocimientos y destrezas, marcado por la expectativa de progreso del conjunto social⁵⁵.

De acuerdo con José Antonio Pérez Islas, la concepción moderna de la juventud se debe, “no queda duda”, a Juan Jacobo Rousseau, quien en su *Emilio*, publicado en 1762, logra separar al niño y al adolescente del adulto, delimitando un rango de edad entre los 15 y 20 años de edad⁵⁶.

⁵² Bardach, Eugene, *Los ocho pasos para el análisis de las políticas públicas, un manual para la práctica*, México, CID- Miguel Ángel Porrúa, 1998, pp.13-90.

⁵³ Méndez M., José Luis; en Sanabria López, Juan José, Op. Cit. pp. 177-194.

⁵⁴ Salazar Vargas, Carlos, *Análisis de políticas públicas (Primera Parte)*, Fundación Preciado (disponible en <http://bit.ly/uspNDH>, consultado el 01 de diciembre de 2011), p. 45.

⁵⁵ Hopenhayn, Martín (Coord.), *Juventud y Cohesión Social en Iberoamérica (Síntesis)*, CEPAL, Santiago de Chile, 2008 (disponible en <http://goo.gl/K7CtdR>, consultado el 13 de agosto de 2015).

⁵⁶ Pérez Islas, José Antonio en Pérez Islas, José Antonio, Valdez González, Mónica, *Et. Al. (Coords.), Teorías sobre la Juventud, Las miradas de los clásicos*, Miguel Ángel Porrúa, México, 2008, p. 9.

Conforme a la corriente generacional de los estudios juveniles, se concibe a la juventud como una fase de la vida bajo el enfoque de la socialización, desde la teoría de las generaciones, en la que Wilhelm Dilthey propone el concepto de generación: “La noción métrica al interior de la vida humana y la relación de contemporaneidad entre individuos que viven bajo las mismas influencias durante su periodo normativo”⁵⁷.

Muchos investigadores han elaborado construcciones de la definición de juventud a lo largo del siglo XX. La mayoría de ellos tenían como perspectiva central otras temáticas: la educación, el devenir histórico, el cambio social, la cultura, entre otros. A partir de estos estudios surgió la necesidad de definir con claridad a la juventud como elemento importante para explicar ciertos aspectos de sus temas.

En términos etarios, la juventud es el periodo de vida de la persona entre la niñez y la adultez; sin embargo este momento tiende a ser diferente para cada sociedad; mientras que para la europea este se encuentra entre los 15 y los 24 años, en el caso de América Latina lo es de los 12 a los 29, por ejemplo⁵⁸. De acuerdo con el artículo segundo de la Ley del Instituto Mexicano de la Juventud, la población comprendida entre los 12 y los 29 años de edad “será objeto de las políticas, programas, servicios y acciones que el Instituto lleve a cabo”⁵⁹, por lo que queda esclarecido que el Estado mexicano considera este rango de edad para definir a las personas jóvenes.

Dejando de lado —al menos de momento— definiciones sólo por edad y considerando otros aspectos sociales, se podría entender que la juventud es la etapa dedicada a la adquisición de los activos que requiere el desempeño satisfactorio de los roles adultos; para ello la sociedad otorga una “moratoria de roles”, es decir, una suspensión temporal de obligaciones, que favorece tanto la

⁵⁷ Nerina, Jansen, *La teoría de las generaciones y el cambio social*, Madrid, Espasa-Calpe, 1977, pp. 19-20.

⁵⁸ Hopenhayn, Martín (Coord.), Op. Cit. p. 10.

⁵⁹ Diario Oficial de la Federación, 5 de agosto de 2011. La versión más reciente de esta ley está disponible en <http://goo.gl/wqnaFw> (consultado el 13 de agosto de 2015).

flexibilidad para adaptarse a nuevas situaciones como la incorporación rápida de innovaciones.⁶⁰

Por acercarse a otra definición, resalta la de Roberto Brito Lemus: “La juventud se inicia con la capacidad del individuo para reproducir a la especie humana y termina cuando adquiere la capacidad para reproducir a la sociedad”⁶¹ Es decir, comienza cuando el niño o niña desarrolla físicamente sus órganos sexuales, y culmina cuando la joven o el joven son capaces de emanciparse del hogar y volverse *Pater Familias*.

1.5 Políticas públicas juveniles

La modernización ha contribuido a la prolongación de la vida, por lo que la fase juvenil ocupa en el ciclo vital un número creciente de años.⁶² Y dado su peso creciente en la sociedad, se hace evidente que sin la población joven no es posible el ejercicio de la democracia y el desarrollo. Por ello es necesario contar con políticas públicas orientadas al pleno reconocimiento de las capacidades y derechos de las juventudes y las medidas para su cumplimiento.

Al respecto, Dina Krauskopf, entiende a la política de juventud como el principal instrumento de referencia de un sistema de acciones dirigidas a la juventud. Citando a Sergio Balardini, destaca que la política juvenil no se ocupa de solucionar los problemas específicos de este grupo etario, sino más bien de la representación de los intereses de los jóvenes en la sociedad.

La meta de la política pública de juventud, considera Balardini, consiste en ser el marco articulador de las políticas y la legislación respectiva, para propiciar un plan de acción para los temas relacionados con las y los jóvenes, que sea integral, estratégico y palpable. La gestión pública juvenil ha girado en torno a

⁶⁰ CEPAL, *Juventud, población y desarrollo en América Latina y el Caribe: problemas, oportunidades y desafíos*; Santiago de Chile, 2000, p. 14.

⁶¹ Brito, Roberto; en CEPAL-OIJ, *La juventud en Iberoamérica, Tendencias y urgencias*, 2da. Edición, CEPAL, Buenos Aires, 2007.

⁶² Krauskopf, Dina, *Desafíos en la construcción e implementación de las políticas de juventud en América Latina*, p. 143 (disponible en <http://goo.gl/gz3Ziu>, consultado el 13 de agosto de 2015).

construir organismos oficiales de juventud en todos los países iberoamericanos. Estos organismos se presentan al primer conflicto de atribuir derechos en su misma definición; es decir, al incluir la adolescencia y la adultez joven, tiene un vasto panorama por atender, que sin embargo no se puede desestimar.⁶³ Las encuestas sobre programas nacionales de juventud identificaron las principales preocupaciones gubernamentales: desempleo y calidad del empleo; educación y acceso; y los riesgos asociados a la salud.

Ahora bien, se consideran cuatro visiones que definen los paradigmas y enfoques de políticas de juventud: la juventud como periodo preparatorio, que define a la juventud a partir de la crisis; la juventud como etapa problemática, visión negativa de la juventud, restringiéndola al enfoque delincencial; ciudadanía juvenil, perspectiva integral con visión de derechos plenos; y la visión del joven como actor estratégico del desarrollo, orientado a la formación de capital social y humano.⁶⁴

Las políticas orientadas a la juventud bajo el paradigma del periodo preparatorio entienden a la juventud como una transición a la adultez, en la que la oferta programática central es la educación y se implementan políticas de poca cobertura, concentradas en el deporte y el voluntariado.⁶⁵ Desde este enfoque la juventud se convierte en una generación de relevo y su participación en la toma de decisiones públicas es poca.

Desde el paradigma de la juventud como etapa problemática, se encuentra ligado al enfoque anterior, pues la transición que supone, niega a los jóvenes el reconocimiento como sujetos sociales debido a su inmadurez, dando paso a un énfasis reduccionista y estigmatizante.

Visualizar a los jóvenes sólo cuando alteran el orden social provoca el surgimiento de políticas reactivas que se concentran en torno a la delincuencia, las drogas, la deserción escolar, las pandillas. De acuerdo a este enfoque, la

⁶³ CEPAL, OIJ, Op. Cit. pp 294-317.

⁶⁴ *Ibíd*em, p. 297.

⁶⁵ Krauskopf, Dina. Op. Cit., p. 145.

causa de estas anomalías se identifica en el mismo sujeto juvenil, dejando de lado el contexto.

Concluye entonces Krauskopf que sólo entendiendo a las personas jóvenes como sujetos activos y responsables con su sociedad es posible superar los problemas de este sector juvenil.

La incorporación del sector joven a las preocupaciones de la vida pública aparece como una dinámica natural del crecimiento de la sociedad, la cual va compaginada con la inclusión prioritaria de los derechos humanos en la política y en la legislación.

La inclusión de la perspectiva de derechos humanos no es sólo formalista, pues supone contraposición a los paradigmas tradicionales de políticas juveniles. La persona joven deja de ser definida desde sus incompletudes y pasa a ser considerada como sujeto de derechos.⁶⁶ La ciudadanía joven supone pues una participación, en la que el Estado ocupa un papel rector.

Ahora bien, el reconocimiento de los jóvenes como actores estratégicos lleva a su inclusión en las políticas como factor de desarrollo de sus necesidades. Para ello se ocupa un enfoque de transversalidad y equidad.

Se observan, pues, políticas transversales de juventud, principalmente desarrolladas por organismos públicos sectoriales, que dentro de sus áreas de competencia tocan temas relevantes para la población juvenil.⁶⁷

Esto se traduce en una efectiva capacidad de articulación intersectorial de políticas y programas para atender las necesidades de la juventud.

La organización del Estado y de la administración pública, sigue siendo por sectores, por ello la oferta programática para la juventud ha sido implícita, omisa y a menudo coyuntural y contradictoria. Por ello la importancia de la

⁶⁶ Krauskopf, Dina. Op. Cit., p. 145.

⁶⁷ CEPAL, OIJ. Op. Cit., p. 70.

transversalita, que permita coordinar todos los esfuerzos públicos en una política estratégica e integral a favor de la juventud.

La gran paradoja a la que se enfrentan actualmente los jóvenes es que la “moratoria de responsabilidades” que les permite socialmente adquirir mayores destrezas y conocimientos, los ha llevado a ser víctimas de una exclusión social, en la que no están suficientemente educados; tienen graves problemas para entrar al mercado laboral, y de hacerlo, su remuneración es baja y sin protección social; y su desatención en la toma de decisiones públicas.⁶⁸

Para esta investigación, se entiende como política pública de juventud, a la acción del Estado vista como un marco articulador de programas que propicie un plan estratégico para incorporar a las y los jóvenes a la sociedad, en la que también participen los mismos jóvenes.

Retomando el trabajo desplegado en el campo de las mujeres, se hace visible que el movimiento feminista ha priorizado dotar a todas las políticas públicas de una perspectiva de género, en lugar de impulsar la construcción de espacios específicos para las mujeres. Ello ha logrado un mayor impacto desde cualquier punto de vista pues la condición social de las mujeres, sin entrar mucho en detalles, ha mejorado notoriamente en las últimas tres décadas.

Emulando este postulado, se presenta la necesidad de dotar a todas las políticas públicas de una “perspectiva generacional”, que garantice condiciones de igualdad entre los grupos etarios.

Mirando la institucionalidad en juventud desde este otro “espejo”, podría afirmarse que si se operara con una lógica similar (procurando dotar de una “perspectiva generacional” a todas las políticas públicas) se lograrían impactos mucho más relevantes. Para cumplir con los objetivos antedichos, los institutos de la Mujer han procurado reunir al personal técnico necesario, cuidando especialmente que cuenten con la experiencia necesaria en acciones de

⁶⁸ CEPAL, *Juventud, población y desarrollo en América Latina y el Caribe: problemas, oportunidades y desafíos*, Santiago de Chile, 2000, pp. 13-20.

incidencia desde la perspectiva de género, algo que en los Institutos de Juventud ha funcionado sobre bases más cortoplacistas, brindando puestos de trabajo a líderes juveniles transitorios, que rápidamente pasan a otras esferas de acción y que no necesariamente cuentan con la experiencia y con las capacidades técnicas necesarias.⁶⁹

1.6 Conclusiones parciales

A lo largo de este capítulo se ha hecho énfasis en contar con una definición concreta de política pública, que permita elaborar un esquema de análisis con claridad. Al respecto, es importante retomar la legitimidad de la decisión, la definición del problema y la intervención de otros actores, ajenos al Estado, como elementos fundamentales de la política pública.

Surgido de lo que se ha expuesto, la definición concreta de política pública para esta investigación será: *la de un conjunto de acciones estructuradas y sistemáticas, ejercidas por la autoridad legítimamente constituida, para abordar un problema o necesidad, entendido como público, en el que intervienen actores de la sociedad civil durante todo su proceso*⁷⁰; es incuestionable que esta concepción no pretende ser definitiva, sino simplemente hacer una aportación adicional al debate sobre las políticas públicas.

Por otra parte, las políticas públicas de juventud, atienden a un sector claramente identificado en la población, cuya principal característica en común es un rango de edades; este factor de coincidencia lleva también a que ese grupo poblacional pueda compartir una perspectiva generacional, es decir, de valores y definiciones culturales específicos, moldeados por las tendencias sociales y de interacción vigentes en su época.

Las herramientas de transversalidad y perspectiva generacional, permiten incorporar una visión mucho más integral para la planeación de las políticas

⁶⁹ Rodríguez, Paul Giovanni y Quinteros, Diego, *Políticas de Juventud en Centroamérica: Construyendo un paradigma para el desarrollo social*, OIJ, Madrid, 2011, pp. 17-24.

⁷⁰ A partir de este punto, entiéndase Política Pública, cada vez que se refiera a Política en el presente documento.

juveniles, así como para redimensionar la problemática de las y los jóvenes. Finalmente, es también necesario puntualizar la trascendencia de la perspectiva de las personas tomadoras de decisión respecto de la población juvenil, lo cual puede repercutir durante todo el ciclo de políticas.

Capítulo II

Situación de la Juventud en México

Una vez que se ha establecido el bagaje teórico necesario para el desarrollo de la presente investigación, resulta pertinente abordar el contexto general en el que se desenvuelven las y los jóvenes en México. El presente capítulo pretende explorar las principales características sociodemográficas de la población juvenil en el país. Las secciones de este apartado se concentran en aspectos específicos de estas características —durante el periodo que ocupa a esta investigación, es decir, del 2008 al 2012.—: su peso relativo respecto a la sociedad en general, su situación de pobreza, la dinámica del hogar, salud, educación, empleo y participación ciudadana; posteriormente, se dedicará un espacio a los jóvenes que ni estudian ni trabajan —conocidos como *ni-nis*⁷¹—. Al final del apartado, se ofrecerán algunas reflexiones a manera de conclusiones parciales.

Con base a las concepciones sobre juventud referidas en el capítulo anterior, es posible inferir que la etapa juvenil, si bien reciente relativamente en la historia de la humanidad, representa un periodo de adquisición de habilidades y conocimientos para incorporarse posteriormente a la sociedad, en la edad adulta. La sociedad concede una moratoria de responsabilidades a las personas que se encuentran en esta edad de transición entre la infancia y la adultez.⁷² Esta suspensión temporal de obligaciones favorece una etapa de adaptación y experimentación.

Retomando al doctor Juan José Sanabria, la fase más importante del proceso de formulación de una política es la identificación del problema público, pues a partir de su entendimiento y definición es posible establecer su instrumentación⁷³. Por ello es que en el presente capítulo se pretende abordar de manera más completa la situación de las y los jóvenes en México, con base

⁷¹ El término se popularizó durante 2009, especialmente tras declaraciones del entonces rector de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), José Narro Robles. Nota de Martínez, N. *7 millones de 'ni-nis', bolsa de trabajo para el narco*, El Universal, 2009, 4 de diciembre (disponible en <http://goo.gl/p7RYZo>, consultado el 13 de agosto de 2015).

⁷² CEPAL, Op. Cit. p. 14.

⁷³ Sanabria López, Juan José en Parra Toledo, Araceli (Coord.). Op. Cit. 180

en indicadores sociodemográficos y socioeconómicos, así como en encuestas levantadas por diversas dependencias del gobierno federal, y finalmente, algunas consideraciones sobre su identidad social, con el fin de entender de la mejor manera posible la problemática juvenil

2.1 Dinámica Demográfica

De acuerdo con el Censo General de Población y Vivienda 2010 del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), la población mexicana entre 12 y 29 años sumó 36 millones 210 mil 692 personas; lo anterior representaba un 32.2% de la población general⁷⁴. Esta cifra es similar a la mencionada en el Programa Nacional de Juventud 2008-2012: “las y los jóvenes (...) conforman poco más del 30.0% del total de la población”⁷⁵. De acuerdo con el Programa Nacional de Juventud 2014-2018, en 2013, esta cifra alcanzó las 37 millones 990 mil 448 personas, lo cual representa un incremento de 4.9% respecto de la cifra ofrecida por el INEGI en 2010⁷⁶.

En 2010, prácticamente una de cada tres personas en México era joven (gráfica 1). El peso relativo de la juventud en la sociedad mexicana ha generado un fenómeno denominado bono demográfico, el cual consiste en contar con un número de personas en edad productiva (entre 15 y 64 años de edad) sin precedente. Este año se estimó que por cada persona en edad no laboral —menor de 15 años y mayor de 64— había dos personas en edad laboral⁷⁷. Sin embargo, el peso específico de la población joven ha comenzado a disminuir en términos relativos y se encuentra próximo a hacerlo en su volumen absoluto debido al descenso de los niveles de fecundidad⁷⁸.

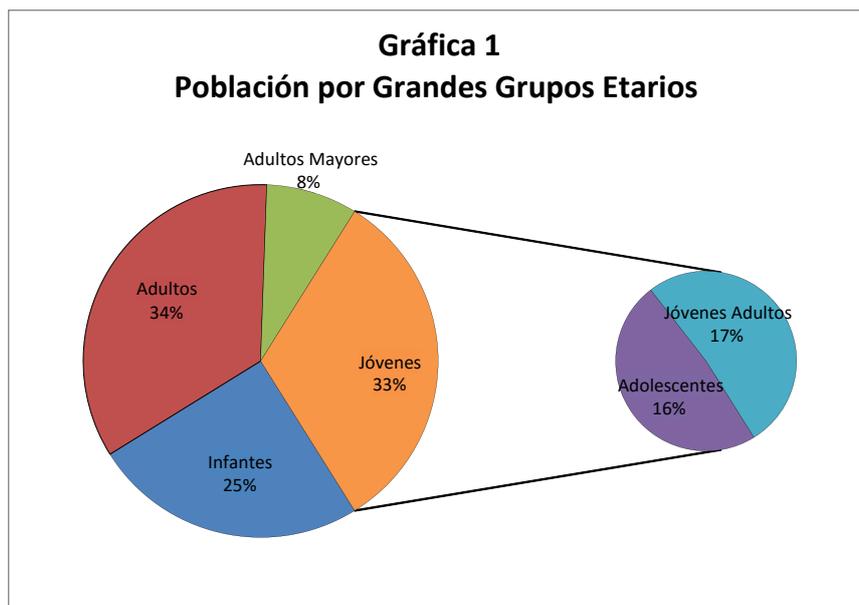
⁷⁴ Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), *Censo de Población y Vivienda 2010* (Portal interactivo disponible en <http://bit.ly/zurQef>, consultado el 17 de agosto de 2015).

⁷⁵ Instituto Mexicano de la Juventud (Imjuve), *Programa Nacional de Juventud 2008-2012*, p 13 (Versión electrónica disponible en <http://goo.gl/rtmKHe>, consultado el 17 de agosto de 2015).

⁷⁶ Instituto Mexicano de la Juventud (Imjuve), *Programa Nacional de Juventud 2014-2018*, p 25 (Versión electrónica disponible en <http://goo.gl/rViR2W>, consultado el 17 de agosto de 2015).

⁷⁷ Consejo Nacional de Población (Conapo), *La situación actual de los jóvenes en México*, México DF, 2010, p. 16 (documento completo disponible en <http://goo.gl/5sMVhu>, consultado el 2 de agosto de 2015).

⁷⁸ *Ibíd.*, p. 12.



Fuente: INEGI, Censo de Población y Vivienda 2010

La población joven está a su vez distribuida entre adolescentes, para aquellos entre 12 y 19 años de edad, y adultos jóvenes, entre 20 y 29 años de edad. De la población joven, 48.41% corresponde a adolescentes, y 51.59% a adultos jóvenes. Asimismo, por género, se distribuye en 17.8 millones de hombres (49.2%) y 18.4 millones de mujeres (50.8%); esta distribución por género es similar a la observada en la población general (48.8 y 51.2%, respectivamente).⁷⁹

Hacia finales de 2012, el INEGI estimaba que 2.5 millones de jóvenes hablaban alguna lengua indígena —de los cuales, 48 mil 933 no hablaban español—, es decir, aproximadamente el 7% de la población juvenil⁸⁰. De acuerdo con la Conapo, una mayor presencia de jóvenes en la población indígena muestra una estructura social de edad menor y en transición demográfica menos avanzada, es decir, presenta mayores niveles de fecundidad y mortalidad, probablemente producto de menores niveles de desarrollo humano y social⁸¹. Las entidades federativas con mayor proporción de jóvenes indígenas son: Chiapas, San Luis Potosí, Guerrero, Puebla, Michoacán y Querétaro.

⁷⁹ INEGI, *Estadísticas a Propósito del Día Internacional de la Juventud*, Agosto de 2011.

⁸⁰ INEGI (2012). *Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares 2012*, base de datos.

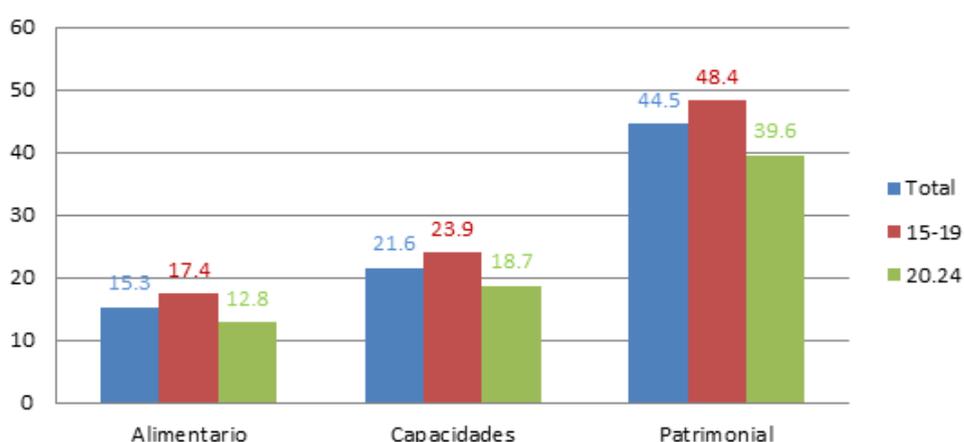
⁸¹ Conapo, Op Cit, p 19.

2.2 Pobreza en la población joven

Los jóvenes son actores estratégicos en el aprovechamiento del bono demográfico; no obstante, si este grupo etario no puede garantizar la acumulación de bienes y servicios básicos necesarios para su desarrollo, tales como alimentación, vivienda, entre otros, el resultado puede ser una severa deficiencia para vincularse con el mercado trabajo y el favorecimiento de la cadena intergeneracional de la pobreza. De ahí la trascendencia para detectar las deficiencias que podrían enfrentar el sector juvenil.

En 2008, la pobreza en los hogares en donde residía al menos un joven se presentó así: 15.3% pobreza alimentaria, 21.6 pobreza de capacidades y 44.5 pobreza patrimonial⁸². En grupos de edad, los adolescentes presentan una tasa mayor que los adultos jóvenes en los tres niveles pobreza, lo cual sugiere que los hogares pobres tienden a presentar una estructura por edad relativamente más joven (gráfica 2).

Gráfica 2
Porcentaje de jóvenes por grupo de edad y tipo de pobreza del hogar, 2008



Fuente: Estimaciones del CONAPO

⁸² El Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo (Coneval) define así las clasificaciones de pobreza: a) Alimentaria: Incapacidad para obtener una canasta básica alimentaria, aun haciendo uso de todo el ingreso disponible en el hogar; b) Capacidades: Insuficiencia del ingreso disponible para adquirir la canasta alimentaria y cubrir los gastos necesarios en salud y educación, aun dedicando el ingreso total del hogar; y, c) Patrimonial: Insuficiencia del ingreso disponible para adquirir lo anterior y los gastos en vestido, vivienda y transporte, aún dedicando el ingreso total del hogar (Información disponible en <http://goo.gl/JGaFXo>, consultado el 14 de agosto de 2015).

No obstante, éstos no son los únicos indicadores para medir la pobreza, se cuenta también con el parámetro de la pobreza multidimensional que incorpora las condiciones de bienestar económico, derechos sociales y contexto territorial. De esta manera, una persona se considera en situación de pobreza multidimensional cuando sus ingresos resultan insuficientes para adquirir los bienes y servicios que requiere para satisfacer sus necesidades y además presenta alguna carencia en al menos uno de los indicadores mencionados en la Ley General de Desarrollo Social⁸³.

De acuerdo con Coneval, en 2008, 14.9 millones de hombres y mujeres jóvenes —es decir, 41% de la población joven—se encontraban en pobreza multidimensional; además, 3.3 millones de jóvenes adicionales estaban ubicados en pobreza multidimensional extrema⁸⁴ —9.12% del total de jóvenes— (gráfica 3). En ese mismo año, los jóvenes que se encontraban en esta condición, tenían en promedio 2.7 carencias sociales. La clasificación de carencias era la siguiente:

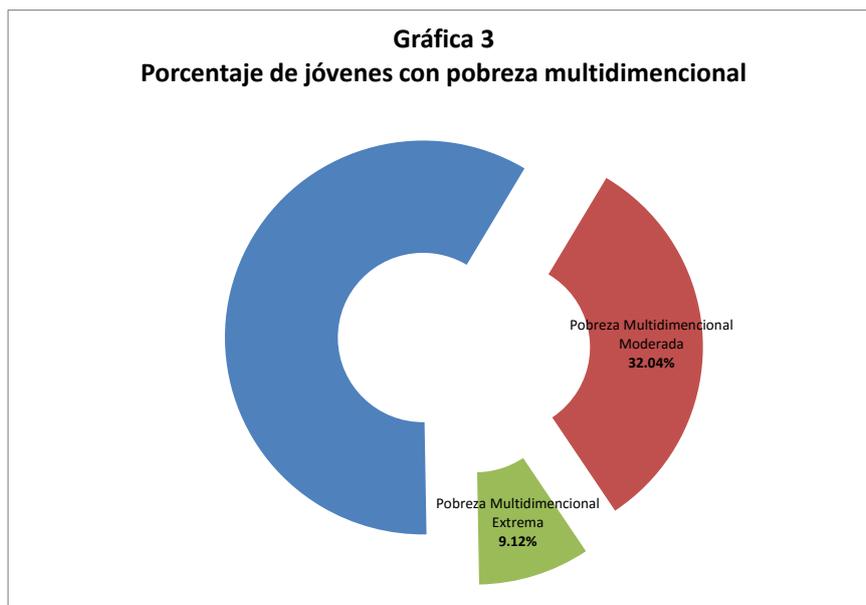
- ✓ 18.1% tenían rezago educativo;
- ✓ 44.7% no contaban con acceso a los servicios de salud;
- ✓ 68.0% no tenían acceso a la seguridad social;
- ✓ 18.1% reportaban carencia en la calidad y en los espacios de vivienda;
- ✓ 19.1% no tenían acceso a los servicios básicos en la vivienda, y
- ✓ 22.0% por acceso a la alimentación.

Finalmente, las entidades federativas que concentraron el mayor porcentaje de jóvenes en esta condición fueron las siguientes: Chiapas con 75.8%; Guerrero con 67.4%; Puebla con 61.6%, y Oaxaca con 61.2%⁸⁵.

⁸³ Artículo 36. *Ley General de Desarrollo Social*, reformada el 7 de noviembre de 2013 (Disponible en <http://goo.gl/sqlzYP>, consultado el 14 de agosto de 2015).

⁸⁴ La pobreza multidimensional extrema está considerada con la carencia de tres o más indicadores.

⁸⁵ Coneval, <http://bit.ly/lnZZM0> (consultado el 14 de abril de 2012).



Fuente Coneval

2.3 Dinámica en el hogar

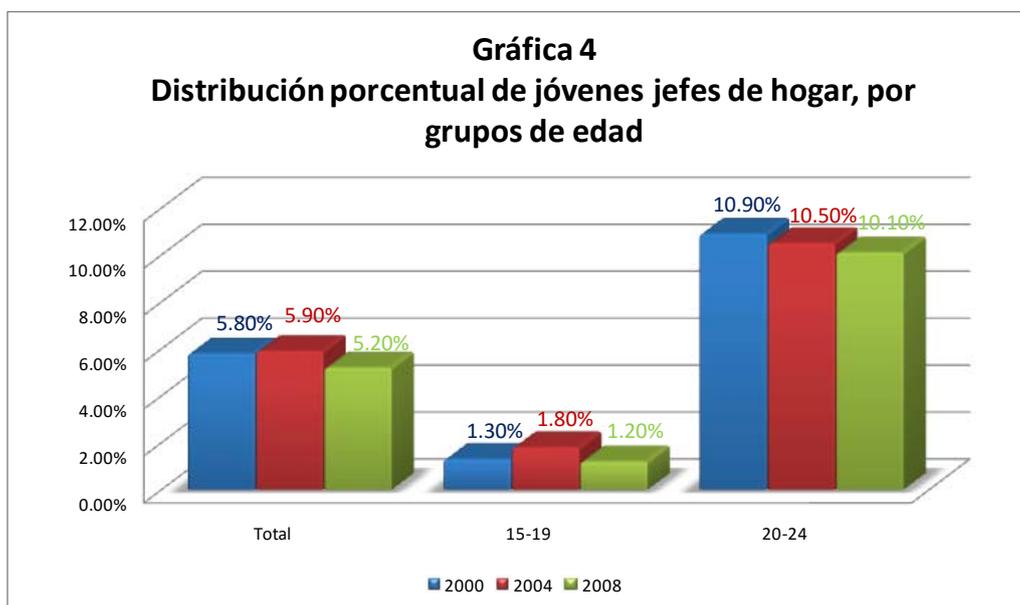
La estructura de los hogares de origen de los jóvenes tiene dos composiciones principales: los hogares nucleares, es decir cuando están formados por una pareja con o sin hijos, o por el jefe (o jefa) del hogar que vive sólo con sus hijos solteros (monoparentales); y los hogares extensos, en el que conviven otros parientes del jefe o jefa doméstico.⁸⁶

En 2008, cerca de tres de cada cinco jóvenes vivían en hogares nucleares (58.8%) y poco menos que cuatro de cada diez en hogares extensos (38.8%). Es importante destacar que el porcentaje de jóvenes en hogares nucleares ha disminuido en siete puntos porcentuales desde el año 2000 y se ha transferido a los hogares extensos, los cuales aumentaron en ocho puntos porcentuales, respecto a la misma fecha.

Con esta información se puede inferir que los jóvenes mantienen una dinámica en el hogar predominantemente familiar, es decir, que la población juvenil se encuentra generalmente en contacto con sus familiares en el hogar, por lo que puede inferirse que la familia es una de las fuentes más importantes para la construcción de valores personales. En tanto, al menos 5% de los jóvenes son

⁸⁶ Conapo. Op. Cit. p. 69.

jefes de hogar; cabe señalar que en caso de la población entre 20 y 24 años, esta posición como responsables familiares se eleva a un 10% (gráfica 4).



Fuente: Estimaciones de Conapo

La emancipación del hogar de la familia es una de las transiciones más trascendentes en la vida de un individuo, pues ello implica el cambio de rol social, de consumidor a proveedor de recursos y conlleva naturalmente a la reproducción biológica. Sin embargo, la dinámica social actual ha llevado a postergar la salida de los jóvenes, motivado por una mayor acumulación de años de escolaridad, la inestabilidad del mercado laboral y las dificultades implicadas en la adquisición de todos los medios para sobrevivir por su cuenta.

Sin embargo, esto no ha sido obstáculo para la formación de uniones conyugales en la juventud. Durante 2008 se registraron poco más de 589 mil matrimonios, de los cuales, en 77.5% de los casos participó una mujer de 15 a 29 años de edad y en 68.7% el contrayente fue un hombre joven⁸⁷.

De acuerdo con Conapo, 52% de las nuevas parejas jóvenes vivieron en casa de alguno de sus parientes, siete de cada diez en este supuesto con los padres del cónyuge varón; asimismo, la duración mediana de una pareja joven antes de mudarse a un hogar independiente es de alrededor de tres años.

⁸⁷ Conapo, Op. Cit, p. 75.

Es importante destacar que si bien se ha postergado la salida del hogar familiar por parte del joven, ésta continua concentrándose en los primeros años de la adultez joven, pues 42 de cada 100 jóvenes que salen de su casa por primera vez, lo hacen entre los 18 y 20 años y 21 por cada 100 entre 21 y 24 años. Entre las principales razones de la salida, se encuentra el matrimonio o unión libre (56%), muestra de ello es que cerca del 15% de los jóvenes viven con sus parejas⁸⁸.

Por otra parte, la violencia en la familia ha sido aparentemente marcada en los tiempos recientes, pues de acuerdo con la Encuesta Nacional sobre Dinámica de las Relaciones en los Hogares 2006, la mitad de las mujeres entre 15 y 29 años de edad (49.5%), casadas o unidas, declaró haber sido objeto de al menos un incidente de violencia. Adicionalmente, se considera que 11 de cada 100 jóvenes salieron de su casa debido a problemas con sus padres.

En lo que refiere al uso del tiempo para los miembros del hogar, la Encuesta Nacional sobre Uso del Tiempo 2009 revela que la población masculina joven dedica 9.2% de su tiempo al trabajo doméstico y al cuidado especial de algún miembro del hogar, mientras que las mujeres dedican 24.3% de su tiempo a la misma actividad, mostrando la prevalencia en el hogar de dinámicas marcadamente diferenciadas por género⁸⁹.

2.4 La salud de los jóvenes

La salud física y mental es un elemento fundamental para desarrollar el potencial de los individuos. La juventud es un periodo particularmente favorable en cuanto al estado de salud de la población, pues es una fase de particular vigor y entereza física; no obstante, es al mismo tiempo una de las etapas vitales en las que hay una mayor exposición a riesgos relacionados con la experimentación.

⁸⁸ Ídem.

⁸⁹ INEGI, Encuesta Nacional sobre Uso del Tiempo 2009 (Disponible en <http://goo.gl/xOfIWE>, consultado el 10 de agosto de 2015).

Sin lugar a dudas, la población joven actualmente goza de mejores condiciones de salud que generaciones previas. En buena medida, el abatimiento de las principales causas de muerte en las primeras etapas de vida, es uno de los elementos que generó el crecimiento de la población juvenil.

No obstante, analizar la mortalidad entre jóvenes aporta una aproximación a su estado de salud, identificando los riesgos que provocan su muerte. Para ello, ha de señalarse primero que las defunciones en este grupo de edad, pasaron de representar el 3.3% del total de defunciones en 1970, a 2.6% en 2010 y se espera que mantenga esta tendencia a la baja⁹⁰.

En este fenómeno, son los hombres los que tienen un peso relativo más significativo, por cada defunción femenina, ocurren 2.5 masculinas. Esta sobremortalidad masculina podría explicarse —de acuerdo con Conapo— a “la tendencia a manifestar un comportamiento socialmente asignado que promueve entre los hombres actitudes más arriesgadas, actividades de mayor esfuerzo físico, consumo de sustancias como el alcohol y el tabaco”⁹¹, entre otras.

En 2009, las principales causas de muerte en varones entre 15 y 29 años fueron agresiones (25.1%), accidentes de transporte (19%) y lesiones autoinfligidas intencionalmente (6%). En mujeres del mismo rango de edad, el 25% de las causas de muerte se distribuyen en accidentes de transporte (11.1%), agresiones (7.1%) y lesiones autoinfligidas intencionalmente (5.1%)⁹².

En las lesiones autoinfligidas está implícito el suicidio, una decisión individual en la cual influye una multiplicidad de condiciones de orden biológico, psicológico, social, cognitivo, de género y de desarrollo, entre otras⁹³. Estudios recientes sobre la conducta suicida en la población juvenil sugieren que tanto

⁹⁰ Conapo, Op. Cit., p. 41.

⁹¹ Conapo, Op. Cit, pp. 41 y 42.

⁹² Ídem.

⁹³ Cota, Marisol y Borges, Guilherme. “Estudios sobre conducta suicida en México: 1998-2008” en *Jóvenes* Núm. 32, Imjuve, pp. 12 y 13.

los intentos suicidas como aquellos consumados registran una tendencia al alza; las explicaciones sugeridas a este comportamiento se encuentran en ambientes de estrés y presión, así como en acceso a herramientas con las que resulta más fácil infligirse daño mortal, concretamente, armas de fuego⁹⁴.

En México la tasa de suicidio entre jóvenes de 15 a 29 años en 2009 se ubicó en 7.1 por cada 100 mil habitantes. Del total de suicidios registrados ese año, dos de cada cinco fueron jóvenes. De acuerdo con la Encuesta Nacional de Adicciones 2008, en los intentos de suicidio, la relación por género es de dos mujeres por cada hombre. Sin embargo, los suicidios consumados registran una proporción de tres hombres por cada mujer⁹⁵.

En lo que respecta a la morbilidad de los jóvenes, no es de esperarse que se encuentre una incidencia particularmente alta de padecimientos crónico-patológicos, pero hay otros riesgos, como el caso de la creciente presencia del sobrepeso y la obesidad entre la sociedad joven mexicana, que también ha afectado a la población juvenil.

Uno de los principales problemas de salud, vinculado con el estilo de vida actual de los jóvenes es el sobrepeso y la obesidad, pues se estima que tres de cada diez presentan sobrepeso y dos de cada diez, obesidad; es decir, uno de cada dos jóvenes presenta algún tipo de problema con su peso corporal. De acuerdo con la Encuesta Nacional de Juventud 2010, 44.9% de los jóvenes señalaron “que nunca hacen ejercicio”⁹⁶ y hasta un 75% realiza actividades por debajo de las siete horas de ejercitación semanal⁹⁷

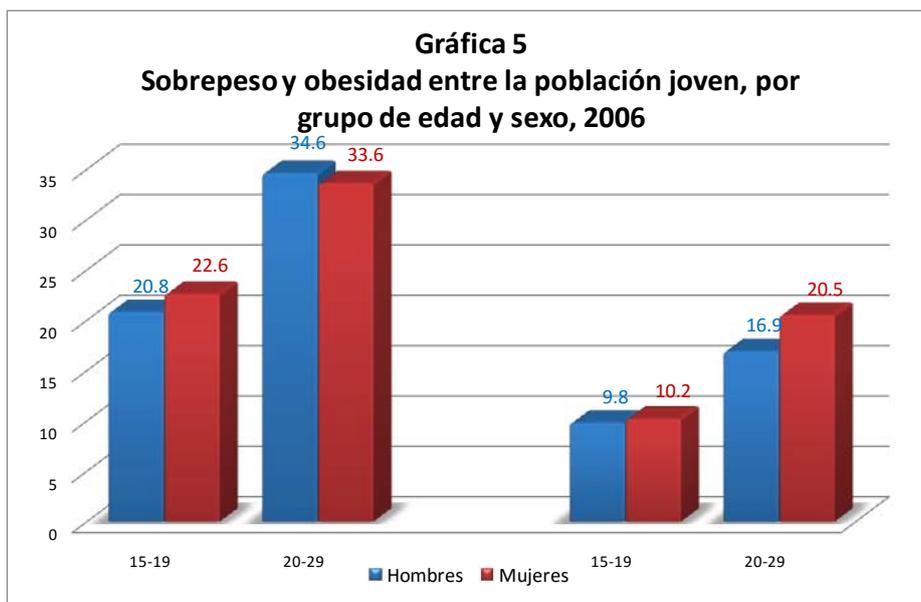
Al realizar una división entre la población joven, 22% del sector de adolescentes (de 12 a 18 años) presenta sobrepeso y 10%, obesidad; por su parte, en adultos jóvenes (de 19 a 29), el sobrepeso afecta a un 34% y la obesidad, a un 18% (gráfica 5).

⁹⁴ Miller, Matthe y Borges, Guilherme en *Los jóvenes y la conducta suicida*, Op. Cit. p 93.

⁹⁵ Instituto Nacional de Salud Pública (2008), *Encuesta Nacional de Adicciones 2008*, p. 44 (Disponible en <http://goo.gl/IEV4wf>, consultado el 10 de agosto de 2015).

⁹⁶ Imjuve, *Encuesta Nacional de Juventud 2010* (Disponible en <http://bit.ly/yllgli> Consultado el 23 de abril de 2012).

⁹⁷ Secretaría de Salud, *Encuesta Nacional de Salud* (Ensanut), 2006.



Fuente: Estimaciones de Conapo

Los problemas vinculados al peso corporal están asociados a patrones de alimentación con alto contenido calórico y con insuficiente actividad física. Estas características, sumadas al incremento de patrones de comportamiento sedentarias, constituyen un factor de riesgo para incrementar la probabilidad de padecer enfermedades como diabetes e hipertensión, en edades tempranas.

La edad media para el inicio del consumo de tabaco se estima en 20 años; sin embargo, la Encuesta Nacional de Adicciones refiere que 14.9% de los adolescentes han probado alguna vez un cigarrillo⁹⁸. Ahora bien, la Encuesta Nacional de Juventud 2010 mostró que 32% de la población juvenil había fumado alguna vez en 2005; mientras que para 2010, la cifra descendió a 20.9%⁹⁹. Por género, hay notables diferencias en el consumo, pues ambos indicadores —la ENA y la Encuesta de Juventud— reportan que los hombres que han probado el tabaco duplican a las mujeres.

En cuanto al consumo de alcohol, la edad media estimada para el inicio de consumo se ubica entre los 19 y 20 años, sin embargo 13 por ciento de los

⁹⁸ La estimación sólo representa a la población que declaró haber fumado al menos cinco cajetillas en su vida, de acuerdo con criterios de la OMS, incluidos en la ENA 2008. Acotado en Conapo, Op. Cit. p. 48.

⁹⁹ Imjuve, *Encuesta Nacional de Juventud 2010*, p. 15.

varones y ocho por ciento de las mujeres, de 15 años de edad han ingerido alcohol. La encuesta realizada por el Imjuve dio a conocer un sensible incremento entre los jóvenes que han tomado alguna vez bebidas alcohólicas entre 2005 (42.1%) y 2010 (52%)¹⁰⁰. En sintonía con la población general, es la cerveza la bebida más consumida.

En consumo de drogas ilícitas, se estima que los inhalables (63.3%), la marihuana (55.7%) y los sedantes (50.9%) son las principales consumidas por jóvenes de 12 a 17 años; la población de 18 a 25 consume otras drogas (54.1%), alucinógenos (53.1%) y cocaína (48%). A nivel nacional, la incidencia acumulada de consumo de marihuana es de 3.8 por cada 100 habitantes, 2.2 de cocaína y las de tipo anfetamínico 0.6; destacan Hidalgo, Tamaulipas y Baja California Sur, con la más alta incidencia acumulada en términos generales¹⁰¹.

2.5 Sexualidad

Buena parte de la transformación entre niñez y adolescencia tiene que ver con la sexualidad, tanto como expresión biológica y fisiológica, como en la conformación de la identidad y la consolidación de las relaciones sociales. Durante la juventud ocurren momentos sumamente significativos en la vida personal de los individuos, tales como la primera relación sexual, el nacimiento del primer hijo y el inicio de la trayectoria anticonceptiva. Sin embargo, las circunstancias en que estos momentos ocurren pueden colocar a los jóvenes en situaciones de riesgo que constriñen el ejercicio libre, responsable e informado de la sexualidad.

Si bien es muy diversa la edad a la que los jóvenes tienen su primera experiencia sexual, en promedio 43 de cada 100 jóvenes tuvieron su primera relación entre los 15 y 17 años. En contraste, 8% de los jóvenes vivió su primera experiencia sexual después de los 20 años.¹⁰²

¹⁰⁰ Imjuve, *Encuesta Nacional de Juventud 2010*, p. 16.

¹⁰¹ Instituto Nacional de Salud Pública (2008), *Encuesta Nacional de Adicciones 2008*, p. 41.

¹⁰² Instituto Mexicano de la Juventud, *Perspectiva de la Juventud en México*, 2008, p. 25 (disponible en <http://bit.ly/zpVWMe>, consultado el 23 de abril de 2012).

Más importante que la edad a la que se tiene la primera relación sexual es que ésta ocurra protegida. En materia de métodos anticonceptivos, su conocimiento entre los jóvenes es prácticamente universal, pues 97.6% conoce de métodos de control natal, sin embargo sólo 62% los usan.¹⁰³ Al hacer un comparativo entre la primera relación sexual y la última —entiéndase la más reciente—, sobresale que en la primera, 46% de los jóvenes utilizaron algún método anticonceptivo y en la última 81% acepto haberlo hecho.

El inicio de las relaciones sexuales sin la debida protección y a edades tempranas, expone a las personas a un mayor riesgo de adquirir enfermedades de transmisión sexual y embarazos no deseados. Para el primer encuentro sexual, sólo 61.8% de las adolescentes entre 15 y 19 años utilizaron algún método anticonceptivo, entre las jóvenes de 20 a 24 años sube a 66.5% y finalmente para aquellas entre 25 y 29 años se ubica en 75%¹⁰⁴.

En este punto, es importante detenerse en la demanda insatisfecha de métodos anticonceptivos, entendida como la cantidad de mujeres casadas o en relación de pareja que desean limitar o espaciar sus familias y no están usando método anticonceptivo alguno, con respecto al total de mujeres casadas o en unión¹⁰⁵. Para las jóvenes de 20 a 24 años, la demanda se ubica en 17.8% y para aquellas que se encuentran entre 25 y 29 años de edad en 14.4%, cifra que llama la atención, pues se encuentran expuestas a un embarazo no deseado.

Se puede inferir que es en la juventud cuando se inicia la maternidad, pues la edad media de las mujeres al momento de tener su primer hijo se estima entre los 21 y 23 años de edad¹⁰⁶. De acuerdo con datos del censo de población, cuatro de cada diez mujeres jóvenes han estado embarazadas (38.2%). El embarazo en edades tempranas continúa siendo alto, pues antes de los 17 años se encuentra en 6.6% y 19.2% para aquellas entre 18 y 19 años de edad;

¹⁰³ INEGI, *Encuesta Nacional de la Dinámica Demográfica*, 2009.

¹⁰⁴ Conapo, *La situación actual de los jóvenes en México*, México DF, 2010, p. 81.

¹⁰⁵ Definición del Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA, por sus siglas en inglés)

¹⁰⁶ INEGI, Op. Cit.

esta relación aumenta conforme avanza la edad, hasta llegar a siete de cada diez entre las que tienen entre 25 y 29 años (67.1%).

Es importante destacar que según el Censo de Población, 27% de las mujeres declararon que su primer embarazo ocurrió antes de los 18 años y 40% dice que ocurrió entre los 18 y 20 años. Partiendo de que 36% de jóvenes no utilizaron ningún método anticonceptivo durante su primer encuentro sexual, queda claro que hay una estrecha relación entre el inicio de la vida sexual y la reproductiva.

La fecundidad durante la adolescencia muestra una tendencia descendente, sin embargo a un ritmo mucho menor que en otros grupos de edad, pues pasó de 81.4 nacimientos por cada mil mujeres entre 15 y 19 años de edad en 1991 a 69.5 en 2008; es decir, reportó una reducción de menos de 15%¹⁰⁷.

En tanto, las Infecciones de Transmisión Sexual (ITS) constituyen un problema para la sociedad joven pues pone en riesgo su salud reproductiva, física y mental. Las ITS están ligadas inevitablemente al uso de métodos anticonceptivos que prevengan también el contagio de este tipo de infecciones, tales como el condón.

La candidiasis urogenital, un tipo de infección fúngica usualmente superficial, cuyos factores de riesgo están ligados a ciertas actividades sexuales, es la infección con la mayor tasa de incidencia de casos nuevos en 2008, de acuerdo con la Dirección General de Epidemiología (DGEPI), al presentar una tasa de 364 casos por cada 100 mil habitantes en la población de 15 a 24 años.¹⁰⁸ Le sigue el Virus de Papiloma Humano con 22 por cada cien mil, y finalmente, el herpes genital ocupa el tercer lugar con 2 por cada 100,000¹⁰⁹.

En lo que respecta al VIH/SIDA, durante 2011 se registraron un total de 1,282 nuevos casos para la población de 15 a 29 años de edad; de esta manera se

¹⁰⁷ Conapo, Op. Cit., p. 45.

¹⁰⁸ INEGI, Estadísticas a propósito del Día Internacional de la Juventud 2010.

¹⁰⁹ Ídem.

alcanzó un total de 45,466 casos acumulados¹¹⁰; los cuales representan el 30% del total de casos acumulados en el país. Si bien las cifras registradas por Censida muestran una tendencia sostenida a la baja desde 2006, es de notar que el grupo de edad de 25 a 29 años figura entre los que presentaron el mayor número de nuevos casos.

2.6 La educación de los jóvenes

Retomando las definiciones previas ofrecidas sobre la moratoria de responsabilidades, es la educación la que permite a las y los jóvenes obtener conocimientos y habilidades necesarias para incorporarse a la sociedad una vez que asumen los roles de la vida adulta. Las características educativas de los jóvenes presentes y futuros determinarán en varios sentidos el aprovechamiento de la situación demográfica.

Comenzando por lo más básico, el porcentaje de analfabetas jóvenes paso de estar en 1970 en un 16.4% a un 2.3% en el 2005. De esta forma la capacidad de los jóvenes de leer y escribir en la actualidad es prácticamente universal¹¹¹. Sobresale que es el grupo más joven, de 15 a 19, el que tiene el menor porcentaje sin instrucción (1.2%), por lo que se infiere un importante incremento en la cobertura de educación básica.

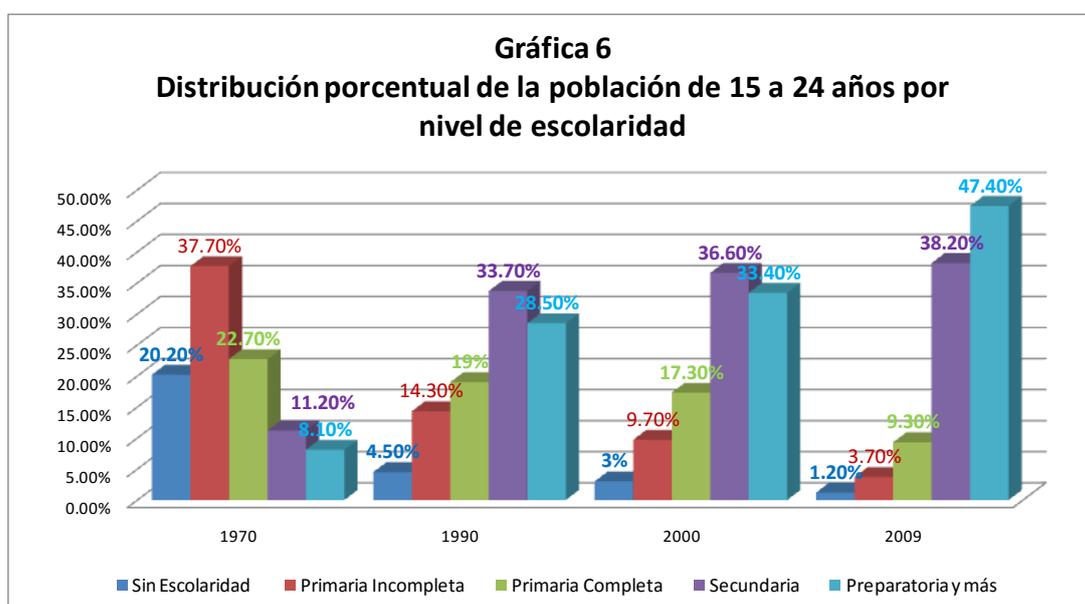
En este contexto, el promedio de escolaridad para la población entre 15 y 29 años es de 10 años de estudio; esto representa un incremento de 1.4 años con respecto al 2000 (8.6 años). Por grandes grupos sociales, la juventud es la que más años promedio de escolaridad acumula; adicionalmente, de acuerdo con datos aportados por Conapo, 44% de los jóvenes entre 14 y 29 años estudian¹¹².

¹¹⁰ Centro Nacional para la Prevención y el Control del VIH/SIDA, *Registro Nacional de Casos de SIDA, Datos al 31 de diciembre de 2011* (Disponible en <http://bit.ly/JmXUQy> Consultado el 23 de abril de 2012).

¹¹¹ Conapo, *La situación actual de los jóvenes en México*, México DF, 2010, p. 28.

¹¹² *Ibíd.*, p. 29.

La mayoría de los jóvenes cuentan con algún grado de instrucción aprobado, dado el promedio de años de estudio, puede estimarse al menos formación de secundaria. Asimismo, una de cada cuatro personas entre 25 y 29 años han aprobado algún grado superior. Este avance educativo pareciera estar vinculado con la consolidación de la secundaria como un nivel de estudios obligatorio, durante los años noventa, lo cual ejemplifica la transformación que ha vivido la juventud durante las últimas décadas con la creciente incursión de sectores más amplios a la educación media y superior (gráfica 6).



Fuente: Estimaciones de Conapo

Para comprender la situación educativa de las y los jóvenes, uno de los puntos más importantes es conocer la población real en edad de estudiar que efectivamente asiste a la escuela. En este sentido, la asistencia escolar muestra —según Conapo— un panorama menos favorecedor que el resto de los indicadores señalados hasta el momento: en 2009, apenas cuatro de cada diez jóvenes asistían a la escuela, porcentaje que se ha incrementado en 40% durante las últimas dos décadas. De 1990 al 2000, el nivel de asistencia escolar aumentó tan sólo 1.5 puntos, pasando de 30.2 a 31.7, hasta ubicarse actualmente ligeramente por encima de 40%¹¹³.

¹¹³ Conapo, Op. Cit., p. 31.

En este punto, sin duda lo más significativo es el avance de las mujeres en la asistencia escolar, pues durante la última década del siglo pasado, las mujeres lograban un porcentaje hasta cuatro puntos por debajo de los hombres. Actualmente la proporción entre géneros ha tendido a equilibrarse e inclusive hasta lograr una ligera predominancia femenina.

De acuerdo con cifras de Conapo, entre los 13 y 14 años de edad, el porcentaje de la población estudiantil comienza a reducir su peso relativo¹¹⁴. Con base en estas cifras, es posible inferir que es en la formación secundaria cuando se registran los primeros casos de deserción escolar, precisamente en la transición entre la educación secundaria y preparatoria, o bien durante el desarrollo de este último. En otras palabras, *“podría decirse que los jóvenes que ya no asisten a la escuela realizan una transición incompleta hacia la adultez”*¹¹⁵.

2.7 Los jóvenes y el mercado laboral

La incorporación al mercado laboral es una de las transiciones más relevantes en la trayectoria de los individuos. En el caso de los jóvenes resulta aún más relevante pues representa un paso hacia la emancipación del hogar de origen y la inclusión en la sociedad.

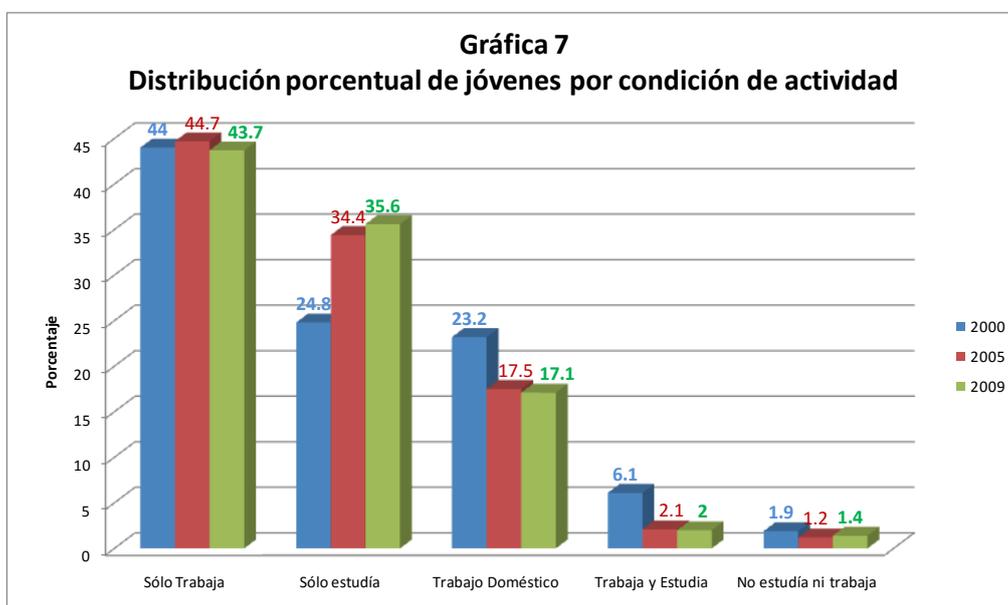
La juventud actual se ha visto particularmente beneficiada por los avances educativos del país, lo cual permite inferir que se encuentra mejor preparada con respecto a generaciones anteriores y podría colocarse en mejores empleos. Sin embargo, las condiciones de inestabilidad en la economía nacional e internacional, resultado de las crisis experimentadas durante las últimas décadas, han contraído el mercado de trabajo formal y han dificultado la generación de nuevos empleos. Lo anterior ha devenido en un sensible fortalecimiento del mercado informal y provocado la flexibilización del mercado formal, mediante fenómenos como la subcontratación, el debilitamiento en las prestaciones laborales, entre otras.

¹¹⁴ Conapo, Op. Cit., p. 33.

¹¹⁵ *Ibíd.*, p. 34.

La inestabilidad educativa obliga a los jóvenes a enfrentarse a una disyuntiva: o bien postergan su inclusión al mundo del trabajo, continuando sus estudios en el afán de obtener mayores conocimientos y capacidades para un empleo mejor remunerado; o bien, se incorporan precozmente a la actividad laboral ante la necesidad familiar de obtener recursos. Es de esperarse que la elección esté relacionada con la capacidad de ingresos de las familias, por lo que aquellas de menores recursos tenderán a la incorporación temprana de sus miembros en el trabajo, lo cual impacta en la reproducción intergeneracional de la pobreza.

En 2009, de acuerdo con el Consejo Nacional de Población, cuatro de cada diez personas entre 15 y 24 años realizaban alguna actividad económica de manera exclusiva (43.7%); poco más de tres de cada diez sólo estudiaban (35.6%), uno de cada seis se dedicaba al trabajo doméstico (17.1%), dos de cada cien trabajaban y estudiaban (2%) y poco más de uno por cada cien no trabaja ni estudiaba (1.4%)¹¹⁶ (gráfica 7).

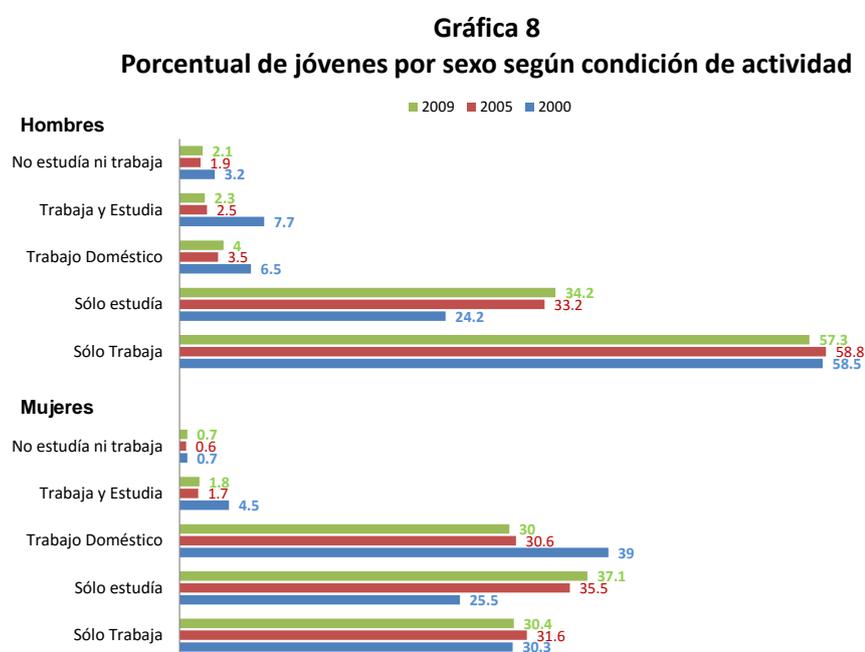


Fuente: Estimaciones con base en la Encuesta Nacional de Empleo 2000, Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo 2005 y 2009.

¹¹⁶ *Ibíd*em, p. 54.

Según la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo, en el segundo trimestre de 2010 más de la mitad de los jóvenes (54.4%) estaban ocupados o buscando empleo. Por género, esta tasa se muestra marcadamente diferenciada, 70% entre los varones y 39.4% entre las mujeres¹¹⁷.

Sobre el trabajo doméstico o quehacer del hogar, destaca que es realizado por 30% de las mujeres jóvenes, quienes no reportan estudiar o trabajar; en cambio, apenas un 4% de los hombres realiza estas actividades. No obstante, es prudente acotar que la tasa femenina se ha reducido en al menos 10 puntos porcentuales desde el año 2000, de acuerdo con Conapo (gráfica 8).



Fuente: Estimaciones con base en la Encuesta Nacional de Empleo 2000, Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo 2005 y 2009.

Por grupos de edad, 34.9% de los adolescentes de 15 a 19 años participan en la economía, así como 72.6% de los jóvenes de 25 a 29 años. Lo cual demuestra que la participación económica se incrementa conforme avanza la edad de los jóvenes; es decir, la relación entre estudio y trabajo tiende a invertirse de la adolescencia a la adultez joven.

¹¹⁷ INEGI, *Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo*, 2011, pp. 19 a 21 (Disponible en <http://goo.gl/guU9kR>, consultado el 15 de agosto de 2015).

Asimismo, durante la última década, la tasa de participación económica de los jóvenes, entendida como el porcentaje de la población de este grupo etario que participa en la producción de bienes y servicios, pasó de 50% en el 2000 a 41.2% en 2009. Esta situación pudiera relacionarse con el fortalecimiento de la oferta educativa, pues reducen su participación económica para insertarse al sistema educativo.

Sin embargo la tasa de desocupación abierta, el porcentaje de población que sin estar ocupado ha buscado incorporarse a alguna actividad económica, se ha incrementado de 3.4% en 2000 a 10% en 2009. Por lo que se puede inferir que la participación está también afectada por el desempleo.

Surge como otro elemento una paradoja, pues la tasa de desocupación abierta es hasta 2.4 veces más alta en jóvenes con educación media superior (11.9%), que en jóvenes con primaria incompleta (5%), ello muestra, en palabras de la Conapo, la incapacidad del sistema productivo de atraer a la juventud mejor calificada, así como una mayor selectividad de este grupo para insertarse en el mercado laboral.¹¹⁸

En cuanto a la distribución de los jóvenes ocupados por sector o actividad económica, 36% pertenecía en 2009 al sector de servicios, 21.8% al sector comercio, 17.3% a la industria manufacturera, 14.7% al sector agropecuario y, finalmente, 9.1% a la de la construcción. Es pertinente señalar que de acuerdo a la distribución según nivel de estudios, se observa que a mayor nivel académico es más alta la participación en el sector de servicios, comercio e industria manufacturera; mientras que la población con más bajos estudios se ubica en la industria agrícola y de construcción.

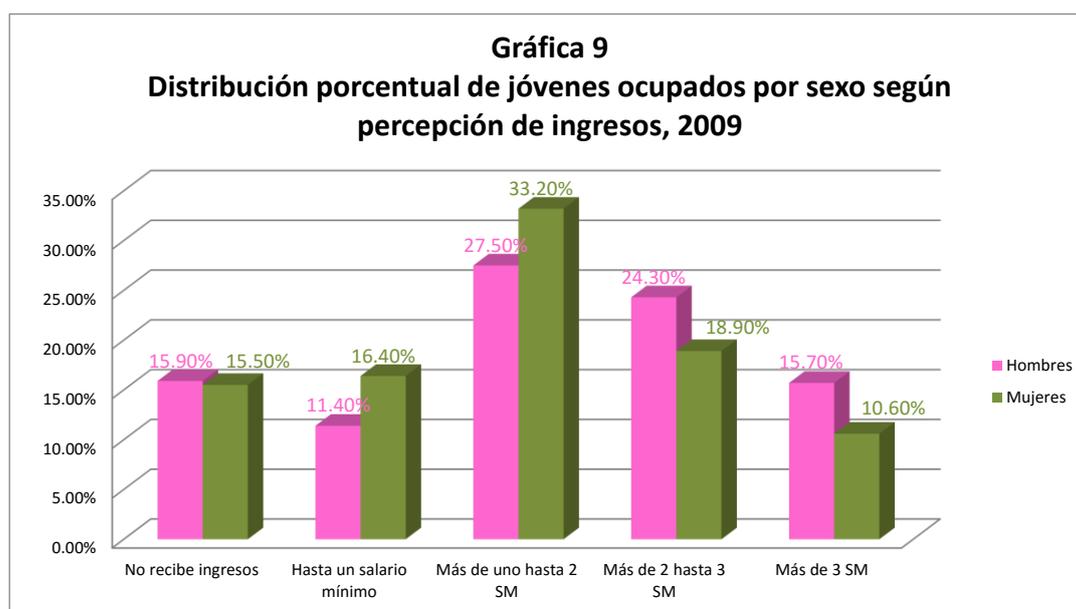
En el 2009, aproximadamente 60% de los jóvenes actualmente ocupados recibían menos de dos salarios mínimos¹¹⁹, y 80% menos de tres salarios (menos de 6,309 pesos mensuales). En el caso de los adolescentes, la

¹¹⁸ Conapo, Op. Cit., p. 49.

¹¹⁹ Con cifras actualizadas, el salario mínimo en el Distrito Federal (Área Geográfica "A") se ubica en 70.10 pesos diarios. Por lo que 60% de los jóvenes tienen ingresos por menos de 4,206 pesos. Fuente: SAT, 2015.

situación puede considerarse más grave, pues 25.4% de ellos no recibe ingresos y el resto recibe menos de dos salarios mínimos. En tanto, para los adultos jóvenes, quienes trabajan sin ningún tipo de remuneración representan 9.3% y al rededor de 75% percibe menos de tres salarios mínimos. La percepción de ingresos es una clara muestra de las desventajas a las que la juventud se expone al incorporarse al mercado laboral.

En cuanto a la distribución de género, la dinámica juvenil mantiene la tendencia del resto de la población, pues en general las mujeres perciben menos ingresos que sus contrapartes masculinas, además de que son mayoría en las actividades peor remuneradas y, por tanto, minoría en las más redituables (gráfica 9).



Fuente: estimaciones con base en la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo 2009.

En cuanto las percepciones laborales adicionales, en 2009, cuatro de cada diez jóvenes ocupados reportaron no tener ningún tipo de prestación, mientras que una proporción similar declaró tener servicios de salud. De aquellos jóvenes que reciben una remuneración, 52.1% recibe prestaciones y 45.3% tienen acceso a los servicios de salud¹²⁰.

¹²⁰ INEGI, *Encuesta Nacional de Ocupación y empleo 2009*.

2.8 Los jóvenes y la participación ciudadana

La relación de los jóvenes con la sociedad atraviesa varios ámbitos de interacción con grupos que muestran cierta afinidad con sus gustos o intereses. Éstos cruzan por creencias religiosas, ideologías, participación política, uso del tiempo libre, entre otros.

En el caso del uso de tecnologías, de acuerdo con el Imjuve, 69 de cada 100 jóvenes saben usar una computadora, sin embargo sólo 28% posee una. En esta misma sintonía, 80 de cada 100 saben usar el celular, y 60 de cada 100, reproductores de música; dejando en claro que los jóvenes dominan el uso de tecnologías, sin importar si las poseen directamente o no.

En 2010, el porcentaje de jóvenes que dijo saber usar Internet alcanzó el 70%, sin embargo es de notar que sólo 28.5% tienen acceso en su casa. Empero, el acceso en el hogar se incrementó ocho puntos porcentuales desde el 2005¹²¹. Los estados con mayor acceso doméstico a Internet son: Baja California (48.8%), Distrito Federal (42.3%) y Nuevo León (41.8%); mientras que aquellos con menor acceso son Chiapas (8.2%), Oaxaca (12.8%) y Guerrero (14%).

El principal uso que los jóvenes dicen dar al Internet es para interactuar en redes sociales, además de buscar y recibir información (23% cada uno). En este sentido, *Facebook* es la principal red social utilizada por los jóvenes al contar con 88.2%.

Por otra parte, abordando plenamente la participación de los jóvenes en los asuntos públicos, la presencia de la juventud en los espacios públicos de participación es considerada baja y no ha sufrido grandes modificaciones en los últimos diez años, pues sólo un 13% de los jóvenes entre 15 y 19 años dice participar actualmente en alguna organización, en el grupo entre 20 y 24 años corresponde al 9%; cifras muy similares a las del año 2000. El principal tipo de

¹²¹ Imjuve, Encuesta Nacional de Juventud 2010.

asociación en la que más participan es deportiva (57%), seguida por estudiantiles y religiosas (gráfica 10).



Parte importante de la participación ciudadana está necesariamente vinculada con la elección de gobernantes y representantes. Al respecto, la Encuesta Nacional de Valores de la Juventud revela que prácticamente nueve de cada diez jóvenes mencionaron estar “poco o nada” interesados en la política; asimismo, 45% de las y los jóvenes no se identifican con ningún partido político¹²². De la misma manera, la encuesta señala que 36 por ciento de los jóvenes nunca se interesan en ver, escuchar o leer noticias o información relacionada con la política.

El desinterés en los asuntos públicos puede ser una explicación a una equivocada percepción sobre el ejercicio de ciudadanía, pues 39% de los jóvenes consideraron que el voto es la única forma de participar en la política (o en los asuntos públicos). En esa misma sintonía, 31% no supo contestar que esperaba de la democracia¹²³. Para las y los jóvenes, la familia es considerada como la institución social mejor calificada, aquella que tiene su total confianza

¹²² Imjuve, *Encuesta Nacional de Valores en Juventud 2012* (disponible en <http://goo.gl/n10if7>, consultado el 10 de agosto de 2015).

¹²³ Imjuve, *Encuesta Nacional de Juventud 2005* (Disponible en <http://goo.gl/vDWxUa>, consultado el 14 de agosto de 2015).

y es mencionada por 98% como muy importante; asimismo es referente de la ideología política y creencia religiosa de la persona.

2.9 Los jóvenes que ni estudian, ni trabajan

En los últimos años ha ganado mayor presencia en el debate público el fenómeno de las y los jóvenes que no estudian y tampoco trabajan (llamados en esta coyuntura *ni-nis*). En términos generales, este fenómeno podría explicarse por causas del contexto en que se desarrollan las personas jóvenes, tales como un acceso limitado a la educación, falta de oportunidades de empleos y precariedad laboral en las ofertas disponibles, entornos familiares poco propicios o inclusive decisiones de carácter personal.

Esta doble exclusión, del ámbito educativo y laboral, impone a los jóvenes una enorme dificultad para emanciparse y asumir sus roles sociales con mayor responsabilidad, lo cual inevitablemente termina por generar apatía, desánimo y poca confianza en el porvenir.¹²⁴

De acuerdo con la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), los *ni-nis* son un fenómeno mundial con diversas causas. La media mundial de jóvenes en esta condición está ubicada por este organismo internacional en 15.2% del total de población joven y para el caso mexicano la ubica en 24.8%. Sin embargo, por homologar los referentes de edades, al considerar a la población de entre 12 y 29 años, el porcentaje desciende a 21.6%, lo cual representa alrededor de 7 millones 800 mil jóvenes¹²⁵.

Si bien la cifra es considerablemente alta, al ser 60% más grande que la media internacional, no se trata de la más elevada registrada. En décadas pasadas, se registraron índices mayores, como en los noventa, cuando alcanzó 33.1%. Al respecto se detecta un proceso histórico de descenso en la doble exclusión

¹²⁴ Schujman, Alejandro en Tuirán, Rodolfo y Ávila, José Luis, *Jóvenes que no estudian ni trabajan: ¿Cuántos son?, ¿quiénes son?, ¿qué hacer?*, Este País, 2012, p. 2 (Disponible en <http://goo.gl/GHaUSC>, consultado el 4 de agosto de 2015).

¹²⁵ Ídem.

a los jóvenes, que tocó su punto más bajo en 2007, al estar cerca del 20%, y tuvo un ligero repunto en los últimos cuatro años.

Buena parte de esta disminución se debió a un importante avance en la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres. Por mantenerse en el caso de la década de los noventa, en 1990 el peso de jóvenes varones que no estudiaban ni trabajaban fue de 12.4% contra un 52,2% de las mujeres.

Aunque no tan dramática, esta relación en abierta desigualdad para las mujeres se mantiene en la actualidad, pues los jóvenes “*ni-nis*” representan 11.7% entre hombres y 36% entre las mujeres. Es muy significativo encontrar que la gran mayoría de las mujeres que no estudian y no trabajan, tienen hijos, con una incidencia de 67.2% de los casos.

En la población femenina, la probabilidad de pertenecer a este sector se incrementa considerablemente con la edad. De esta manera pasa de un 5.3% para el grupo de 12 a 15 años de edad hasta alcanzar un 46% entre los 24 y 25 años. Ello demuestra que las mujeres siguen teniendo menos opciones educativas y laborales que los varones.¹²⁶

Los jóvenes *ni-nis* no están confinados a un estrato social. Sin embargo, la información disponible refleja que la probabilidad de ser *ni-ni* es significativamente mayor entre los grupos de escasos recursos, pues seis de cada diez jóvenes en esta condición pertenecen a los cuatro deciles de menor ingreso.

El debate público desatado en torno a los jóvenes *ni-nis*, ha dejado pensar que son o bien ociosos o improductivos. Sin embargo, se trata de un grupo que enfrenta circunstancias poco favorables, que dificultan su acceso a oportunidades para continuar con sus estudios o incorporarse exitosamente al mercado laboral.

¹²⁶ Tuirán, Rodolfo y Ávila, José Luis. Op. Cit, p. 5.

Adicionalmente, la información reflejada por la Encuesta Nacional de Juventud 2010 sugiere que los jóvenes confieren a la educación una gran importancia, pues tres cuartas partes de los *ni-nis* desean continuar estudiando y 87% está buscando trabajo activamente, por lo que es posible descartar la idea de un comportamiento apático de las y los jóvenes por incorporarse a la sociedad productiva.

De acuerdo con las estadísticas mostradas durante este capítulo, apenas un 1.4% de los jóvenes no estudian ni trabajan¹²⁷. Sin embargo, un 17% realiza trabajos domésticos. Al conjuntar ambas cifras y considerando aquellos jóvenes que se consideraron como “trabajando” por estar en la búsqueda de un empleo, es posible alcanzar la cifra sugerida por el OCDE.

No hay duda que las políticas emprendidas a favor de los jóvenes, que se ha traducido en una mayor oferta educativa y en brindar mejores condiciones para su incorporación a la vida laboral, han impactado en la disminución del grupo de *ni-nis*. Sin embargo, dado el alto porcentaje prevaleciente de aproximadamente una cuarta parte, se puede inferir que han sido insuficientes y por ello, es necesario fortalecer acciones encaminadas a generar más oportunidades educativas, apoyar programas de inserción al empleo, entre otras medidas que busquen ser integrales y transversales.

Dimensionar la envergadura de los desafíos que enfrenta este grupo etario excluido, permitiría fortalecer y articular estrategias globales que contribuyan a distender la red de privaciones que impide a los jóvenes incorporarse tanto al sistema educativo como laboral.

2.10 Conclusiones parciales

Actualmente hay en México cerca de 36 millones de jóvenes que representan aproximadamente la tercera parte de la población total. Este grupo etario se ha

¹²⁷ Ver Gráfica 7.

beneficiado de diversos procesos históricos que han permitido un mejor desarrollo, sin embargo hoy enfrentan nuevos retos y complejidades.

En materia de salud, el abatimiento de las principales enfermedades y causas de muerte en las etapas tempranas de vida, han generado un importante crecimiento de la juventud. Sin embargo, el contexto de la modernidad presenta problemáticas como la obesidad, fenómeno cada vez más presente en este grupo social. Asimismo las adicciones y la salud sexual representan puntos pendientes de atender, pues representan no sólo tensiones en el presente de los jóvenes, sino también en su futuro.

En el tema de la salud sexual y los métodos anticonceptivos, llama la atención la tendencia, todavía marginal pero creciente, de mujeres menores de 20 años que buscan el embarazo como una vía para mejorar sus condiciones de vida.

En el aspecto educativo, no hay duda que la universalización de la educación básica y el logro de equidad entre hombres y mujeres ha abierto mayores oportunidades para la población joven. No obstante, la deserción escolar de una tercera parte, concentrada en la preparatoria y la incapacidad de adquirir capacidades para atender las demandas del mercado actual, dificultan su inserción social.

Ligado al aspecto anterior, la incorporación laboral representa sus propias particularidades. Si bien se perciben mejoras en la participación de las jóvenes mujeres al mercado laboral, continua presentando dificultades el acceso al primer empleo y la dificultad de percibir salarios suficientes, lo cual dificulta la emancipación por parte de los jóvenes de su hogar original y asumir sus roles de proveedor.

En la participación pública de las personas jóvenes, se torna difícil ubicarlos como un grupo apático, pues reflejan comportamientos también presentes en otros grupos etarios, adicionalmente el voluntariado juvenil permite inferir que el desinterés por parte de los jóvenes se concentra en los temas políticos, por lo

que incorporarlos a la discusión de los intereses públicos podría ligarse más a problemáticas de conocimiento sobre el tema.

Finalmente, el grupo de jóvenes que no estudia ni trabaja representan una problemática de primera importancia, pues al ser excluidos de estos dos contextos, tornan muy difícil su incorporación a la sociedad. En este punto, es importante revalorar las condiciones de las personas dedicadas a actividades del hogar, principalmente mujeres, para reconsiderar si se trata de falta de oportunidades o efectivamente de un acto voluntarioso.

Capítulo III

El Instituto Mexicano de la Juventud

Una vez que se cuenta con un panorama más completo sobre el contexto de las y los jóvenes en México, así como de sus problemáticas, tensiones, avances y necesidades; se vuelve pertinente abordar las acciones implementadas por el Estado mexicano para atender a este grupo etario.

La Convención Iberoamericana de Derechos de los Jóvenes, signada en Badajoz, España en octubre de 2005, señala en su artículo 35: “Los Estados Parte se comprometen a la creación de un organismo gubernamental permanente, encargado de diseñar, coordinar y evaluar políticas públicas de juventud”¹²⁸. Este documento provocó que la gestión pública juvenil en Iberoamérica se concentrara en la conformación de una dependencia de la administración pública; en el caso de México, el órgano público responsable de la política nacional de juventud es el Instituto Mexicano de la Juventud (Imjue).

El presente capítulo realizará una revisión histórica de los antecedentes institucionales del Imjuve a lo largo del siglo XX, a fin de conocer las transformaciones que ha experimentado el organismo. Posteriormente, abordará el contexto jurídico tanto nacional como internacional que ha estimulado a la consolidación de un organismo público responsable de la política de juventud.

Una tercera sección del presente apartado explorará la estructura orgánica y los principales programas impulsados por el Instituto, así como el documento programático de mayor importancia para el periodo que ocupa a esta investigación, a saber, el Programa Nacional de Juventud (Pronajuve) 2008—2012. Finalmente, se ofrecerán conclusiones parciales para este apartado.

¹²⁸ Organización Iberoamericana de la Juventud, *Convención Iberoamericana de Derechos de los Jóvenes*, Badajoz, España, octubre de 2005 (Disponible en <http://goo.gl/fEaeGa>, consultado el 14 de agosto de 2015).

3.1 Instituciones de atención a la juventud durante el siglo XX

Al hacer un recuento histórico de los programas gubernamentales desarrollados específicamente para los jóvenes en México y conocer las modificaciones que han tenido debido a las circunstancias de su momento, sobresale que la instancia dedicada a los jóvenes siempre se ha ubicado en el sector educativo. Ello revela, de acuerdo con Rosalía Romero, el entendimiento de la institución de juventud como un complemento del esfuerzo educativo hecho por el sistema formal, volviendo al aspecto formativo la principal preocupación en torno a la juventud.¹²⁹

Asimismo, una revisión de las relaciones entre las instituciones gubernamentales y la juventud, resulta sumamente útil para comprender la situación de las políticas sobre el tema en cada momento histórico. Teniendo esto en cuenta, los antecedentes de dichos programas se podrían sintetizar en las siguientes etapas:

a) *El Instituto Nacional de la Juventud Mexicana*

El antecedente más remoto de las instituciones juveniles se ubica en la década de los treinta, cuando la sociedad mexicana iniciaba un proceso de urbanización e industrialización¹³⁰, así como de la consolidación del Estado mexicano, lo cual devino en una mayor diversificación social y como resultado, un sector juvenil estudiantil creciente, en el cual se organizaron las congregaciones de los sectores universitarios.

Estas congregaciones generaron cohesión hacia su interior e impulsaron su presencia como elemento político con un peso real en la agenda pública. Ante esta posición, surgieron organizaciones vinculadas al partido en el poder: la Confederación de Jóvenes Mexicanos en 1938; y posteriormente, la Central Única de la Juventud, desde las cuales se perfiló la necesidad de crear una

¹²⁹ Romero Ledesma, Rosalía en Pérez Islas, José Antonio (Coord.) *Jóvenes e Instituciones en México, 1994-2000: Actores, políticas y programas*, Instituto Mexicano de la Juventud, México DF, 2000, p. 77.

¹³⁰ Ídem.

cartera especializada, es decir una institución en concreto, para atender a la juventud.¹³¹

En 1942, se creó la Oficina de Acción Juvenil (OAJ), dependiente de la SEP, como la primera figura institucional, con el objeto de abrir espacios de relación con los representantes de las centrales universitarias del país. Es importante destacar que estos espacios promovieron la interlocución exclusiva con los jóvenes estudiantes, sin incluir a otros grupos de la población juvenil.

Posteriormente, durante la década de los cincuenta y con el proyecto industrializador consolidado, el presidente Miguel Alemán (1946-1952) promulgó en febrero de 1950 el decreto por el que se creó el Instituto Nacional de la Juventud Mexicana (INJM), dirigido a la población entre 15 y 25 años de edad. Su principal objetivo era preparar, dirigir y orientar a la juventud en los problemas del país para “alcanzar el ideal democrático, su prosperidad material y espiritual”¹³².

Con el objetivo de insertar a los jóvenes en la vida adulta, el INJM concentró sus actividades en cuatro ámbitos de acción: 1) capacitación laboral, con la creación de centros de capacitación vinculados con fábricas y comercios; 2) capacitación cultural, a través de campañas de alfabetización y la incorporación de los jóvenes a la educación media básica; 3) capacitación ciudadana, mediante la instrucción sobre bases éticas; y, 4) capacitación física, impulsada por el fomento y promoción deportivo.¹³³

Debido a limitaciones financieras, el Instituto desarrolló sus proyectos inicialmente en el Distrito Federal y en zonas rurales específicas. Sin embargo, durante la administración del presidente Adolfo López Mateos (1958-1964) el organismo fue ampliamente impulsado con la implementación del programa *Casas de la Juventud*, que reprodujeron las acciones del INJM en las demás

¹³¹ Castillo Berthier, Héctor, *Juventud, Cultura y Política Social- Un Proyecto de investigación aplicada en la Ciudad de México, 1987-2007*, segunda edición, Imjuve, SEP, México DF, 2007, p. 67.

¹³² Diario Oficial de la Federación, 25 de febrero de 1950.

¹³³ Romero Ledesma, Rosalía. Op. Cit., p. 77.

entidades federativas del país, siendo la primera construida en Guadalajara, Jalisco. Las instalaciones de las Casas contaban con aulas de capacitación, auditorio, biblioteca, servicio médico, salón de exposiciones, sala de gimnasia, alberca, salón de juegos, campos deportivos y zonas de prácticas agropecuarias.¹³⁴

En el periodo del INJM prevaleció un enfoque que entendía a la juventud como una etapa preparatoria para la vida adulta, que generó una orientación asistencialista por parte del Estado¹³⁵ ¹³⁶. Además, el Instituto fue utilizado para captar a jóvenes e incorporarlos como nuevos cuadros políticos del partido en el poder.

En 1970, en la administración a cargo del presidente Luis Echeverría Álvarez (1970-1976), se modificó la imagen del Instituto, sustituyendo las siglas INJM por las de INJUVE, redefiniendo su objetivo institucional para convertirse en una alternativa de instrucción, como extensión de la formación universitaria. Para ese momento, el organismo contaba con 15 Casa de la Juventud, cuatro subdelegaciones estatales, tres subdelegaciones en el Distrito Federal y tres albergues. Estas modificaciones devinieron en la transformación del Instituto en un órgano abocado a la apertura de espacios de expresión y discusión política para los jóvenes¹³⁷.

También es importante destacar que en 1972 se reformaron los artículos 55 y 58 de la Constitución Política, a iniciativa del presidente Echeverría, con lo que se disminuyeron las edades mínimas para ser diputado —pasando de 25 a 21 años— y ser senador —pasando de 35 a 30 años—¹³⁸.

¹³⁴ Romero Ledesma, Rosalía. Op. Cit. p. 78.

¹³⁵ Castillo Berthier, Héctor. Op. Cit. p. 68.

¹³⁶ El asistencialismo se entiende como la provisión de servicios, bienes o transferencias, vista como la fórmula ideal para solucionar los problemas sociales, para paliar la miseria de las clases dominadas, convirtiéndola en una dádiva en lugar de consagrarla como un derecho. Ver Alayón, Norberto, *Asistencia y Asistencialismo*, 4ta edición, 2008, Lumen-Hvmanitas.

¹³⁷ Castillo Berthier, Héctor. Op. Cit. p. 70.

¹³⁸ Diario Oficial de la Federación, 14 de febrero de 1972. Cabe señalar que en 1999 se publicó una reforma adicional al Artículo 58, estableciendo la edad mínima para ser senador de la república en 25 años, ver Diario Oficial de la Federación, 29 de julio de 1999.

De acuerdo con Héctor Castillo, la acción gubernamental de atención a los jóvenes durante este periodo inicial (1942-1970) podría definirse como “politización, para fortalecer los cuadros políticos del partido y, en consecuencia, del gobierno”¹³⁹. En otras palabras, la política gubernamental buscaba incorporar nuevos talentos políticos para el partido en el poder, más que para fomentar el desarrollo de la juventud.

b) *El Consejo Nacional de Recursos para la Atención de la Juventud*

De acuerdo con Héctor Castillo, durante la década de los setenta se presentó una construcción cultural de los jóvenes, que los diferenciaron claramente de otros grupos etarios en la sociedad (como el rock o la cultura alternativa), mientras que el Injuve “organizaba concursos de oratoria y promovía el servicio militar”¹⁴⁰; la intensificación de esta separación fortaleció la percepción de que lo institucional, lo oficial, se encontraba ajeno a la vida cotidiana de los jóvenes, así como de sus intereses y actividades.

Como un esfuerzo gubernamental por reducir esta separación, el 30 de noviembre de 1977, se expidió el decreto para dar origen al Consejo Nacional de Recursos para la Atención de la Juventud (CREA), como resultado de una reforma administrativa impulsada por el gobierno de José López Portillo (1976-1982).

El CREA modificó la estructura básica de los programas asistencialistas para los jóvenes, fue concebido como un organismo descentralizado con personalidad jurídica y patrimonio propio, contaba con facultades para realizar programas con mayor alcance; es con este organismo cuando surge por primera vez la pretensión de coordinar la política de gobierno para los jóvenes.

¹³⁹ Castillo, Berthier, Héctor, Op. Cit., p. 72.

¹⁴⁰ Ídem.

El rango de edad de la población objeto de los programas del Consejo se extendió para quedar de 12 a 29 años¹⁴¹, rango que prevalece a la actualidad. Sus principales objetivos eran fomentar el desarrollo integral de los jóvenes y prepararlos para asumir plenamente sus responsabilidades e incorporarse a los procesos sociales. Con el CREA, se planteó por primera vez la idea de una política nacional de juventud, señalando que la atención a la juventud no sólo era responsabilidad del Estado, sino de la sociedad en su conjunto.

El máximo órgano de gobierno del CREA era una junta directiva, conformada por los titulares de 11 dependencias federales, a saber: la Secretaría de Educación Pública, que presidía la Junta, Gobernación, Asentamientos Humanos y Obras Públicas, Salubridad y Asistencia, Trabajo y Previsión Social, Reforma Agraria, Turismo, el Instituto Mexicano del Seguro Social, el Instituto de Seguridad y Servicios sociales de los Trabajadores del Estado y el Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia¹⁴².

Los programas del Consejo se concentraron en tres estrategias básicas: Mejorar la calidad de vida de la juventud, mejorar su atmósfera cultural y ampliar los canales de comunicación entre el gobierno y la juventud.

A partir de estas estrategias se desarrollaron programas institucionales como Plan Joven, que consistía en becas educativas y tarjetas de descuento comerciales (Tarjeta Joven); turismo juvenil, un programa de descuento para viajes entre las entidades federativas; la Procuraduría de la Juventud, que consistía en una oficina de difusión y promoción de derechos y obligaciones de los jóvenes.¹⁴³

¹⁴¹ Este criterio de edad se apega a la visión en Latinoamérica sobre el periodo de transición entre la niñez y la adultez, como quedó establecido en el primer capítulo de la presente investigación.

¹⁴² Romero Ledesma, Rosalía, Op. Cit. p. 78.

¹⁴³ Siguiendo a Ezequiel Ander-Egg, un Plan es un parámetro técnico-político en el que se enmarcan programas o proyectos, en el que se expresan lineamientos, prioridades, estrategias y asignación de recursos, por lo que técnicamente podemos considerar que Plan Joven era un plan en su definición administrativa. Para más información consultar Ander-Egg, Ezequiel, *Introducción a la Planificación*, Siglo XXI, Madrid 1991.

Surgió también un nuevo organismo dedicado a estudiar la situación de la juventud en México: el Centro de Estudios sobre la Juventud Mexicana (CEJM), que publicó diversas revistas con el objetivo de actualizar el conocimiento sobre las demandas y expectativas de este grupo etario.

Hacia 1988, existían 31 oficinas del CREA en los estados, 1,122 en municipios y 55 regionales¹⁴⁴. Este despliegue del organismo federal había perseguido el objetivo del Consejo Nacional de impulsar la autogestión de la política de juventud en el ámbito local. Si bien se intuye que un despliegue de esta envergadura generó un aparato demasiado burocrático y poco efectivo, la presencia de instancias directas del Consejo en las entidades federativas fortaleció la ejecución de los programas más allá de las grandes concentraciones urbanas como la Ciudad de México; asimismo, se fortaleció la relación con los gobiernos locales en la promoción de programas juveniles. Un ejemplo de esta comunicación fueron los eventos culturales organizados por el organismo favorecieron el surgimiento de nuevos grupos musicales, escritores, periodistas y poetas¹⁴⁵.

La principal característica del CREA fue la de haber impulsado la participación de más sectores de la juventud en sus programas, así como una relación mucho más plural entre las corrientes políticas, que encontraron mayor interlocución con el Consejo; sin embargo, mantuvo el enfoque de la juventud como una etapa preparatoria para la adultez.

Siguiendo a Héctor Castillo, también fue una fortaleza el que se tratara de un órgano descentralizado, con una estructura novedosa y programas sistematizados que cubrieron las expectativas de la población juvenil; no obstante, la incapacidad institucional de separar las actividades deportivas de las prioridades de integración social y el carácter asistencialista en buena parte de sus programas, resaltan como los puntos negativos de su gestión.¹⁴⁶

¹⁴⁴ Romero Ledesma, Rosalía, Op. Cit. p. 80.

¹⁴⁵ Ídem.

¹⁴⁶ Castillo Berthier, Héctor, Op. Cit. P. 74

c) *La Dirección General de Atención a la Juventud*

En las primeras semanas de su gobierno, el presidente Carlos Salinas de Gortari (1988-1994) sustituyó al CREA por la Comisión Nacional de Deporte (CONADE), instancia que asumió los programas juveniles mediante la Dirección General de Atención a la Juventud (DGAJ) “con el fin de propiciar un adecuado y racional aprovechamiento de los recursos que destina la administración pública federal a esas materias”¹⁴⁷. De acuerdo con Rosalía Romero, el gobierno federal justificó que el deporte “era un generador de cambio en la juventud”, llevando el enfoque de la juventud desde el gobierno, como subyacente a la promoción del deporte¹⁴⁸.

Al ser disminuida administrativamente, la DGAJ acotó sus objetivos a promover y fomentar acciones que apoyaran el desarrollo integral de los jóvenes y circunscribió su ámbito a la ciudad capital, perdiendo interrelación con los gobiernos locales. Entre los nuevos objetivos de la Dirección surgió el Premio Nacional de la Juventud para reconocer y estimular a los jóvenes, de todos los niveles socioeconómicos distinguidos por su esfuerzo en campos específicos, como la academia, participación social, entre otros.

La mayor limitante de esta dirección fue, sin duda, su acotamiento jerárquico, debilitando considerablemente su vinculación con las carteras de las políticas sociales y las entidades federativas. De acuerdo con Oscar Basurto, esta decisión rompió con la agenda pública del CREA, volviéndose una dependencia más arbitraria¹⁴⁹. Es posible inferir entonces que la DGAJ representó una interrupción en el avance que habían logrado hasta este momento las dependencias responsables de atender a la juventud durante más de 50 años.

La DGAJ se mantuvo así hasta 1996, cuando cambió su logotipo y nombre por el de “Causa Joven” en un intento por alejarse del estigma de la Dirección. No

¹⁴⁷ Diario Oficial de la Federación, 13 de diciembre de 1988, p. 71.

¹⁴⁸ Romero Ledesma, Rosalía, Op. Cit. p. 82.

¹⁴⁹ Basurto Calzadilla, Oscar, *Modelo de Políticas Públicas de atención a la juventud municipal, en el Estado de México, Caso “Izcalli Joven” 1998-2002*. UNAM, FES Acatlán, 2003, p 23.

se trató sólo de un cambio en el nombre, sino también en su estructura y estrategias de trabajo, apoyado en la descentralización de recursos y operaciones: se plantearon nuevos objetivos, entre los que se encontró una oferta gubernamental con énfasis en las áreas de salud, empleo, capacitación, derechos humanos y justicia, así como una mayor comunicación con las instancias juveniles en las entidades, lo que permitió comenzar la descentralización de las instituciones encargadas de la juventud, revirtiendo los retrasos iniciales provocados por la creación de la CONADE¹⁵⁰.

Tres fueron las vertientes básicas de la descentralización, a saber, la canalización de un presupuesto de operación mayor para las entidades federativas; la desincorporación de las villas juveniles, anteriormente albergues de la red operada por el CREA, a los gobiernos de los estados; y por la transferencia del área operativa de los programas de juventud en el Distrito Federal, al Gobierno de la Ciudad de México¹⁵¹.

Causa Joven diversificó y fortaleció la agenda juvenil que la DGAJ había perdido, retomando las acciones de gestión con otros actores sociales y dependencias, fomentando la generación de políticas juveniles locales en las entidades federativas, a través de la red lograda en el pasado por el CREA.

d) *El Instituto Mexicano de la Juventud*

Luego de la modificación de 1996, la discusión sobre la instancia de atención a la población juvenil concentraba su atención en las facultades limitadas de Causa. De esta manera se conjuntaron dos procesos: por un lado la contradicción de dicha dirección general, con alcances programáticos ampliados, pero limitada por su jerarquía administrativa al mantener su dependencia de la CONADE; por el otro, la intención de fortalecer la institución de juventud desde las comisiones de Juventud y Deporte de las Cámaras de Diputados y Senadores.

¹⁵⁰ Romero Ledesma, Rosalía, Op. Cit. p. 82.

¹⁵¹ Ídem.

Como parte de este segundo proceso, funcionarios de Causa Joven en estrecha coordinación con diputados y senadores, identificaron como mejor alternativa la creación de un organismo público descentralizado, que concentrará sus esfuerzos en fortalecer la descentralización programática, lograr mayor eficiencia en la ejecución de programas, conformar objetivos a mediano y largo plazo, intensificar la interlocución entre el gobierno y jóvenes, así como fomentar el desarrollo de iniciativas juveniles¹⁵².

Con estos antecedentes, el 6 de enero de 1999 fue expedida la Ley del Instituto mexicano de la Juventud en el Diario Oficial de la Federación¹⁵³. La ley publicada confiere al nuevo Instituto la función de coordinar los esfuerzos gubernamentales en atención juvenil.

El Instituto Mexicano de la Juventud (IMJ) es la presentación más reciente de un proceso histórico de más de seis décadas en la evolución de las instancias públicas para atender a las y los jóvenes en el país, recuperando los principales programas de sus antecesores y con un enfoque mucho más amplio de la persona joven, como autónomo, sujeto de derecho y actor estratégico

La máxima autoridad del Instituto, es una Junta Directiva formada por 17 miembros; y —hasta 2012— presidida por quien encabece la Secretaría de Educación Pública. En tanto, se incorporó un Consejo de Seguimiento a Programas y Proyectos, que se planteó como objetivo recabar las sugerencias y propuestas de los jóvenes en el país para elaborar los proyectos de desarrollo.

La investigación sobre la juventud como punto de partida para la elaboración de políticas cobró nuevamente importancia con el Centro de Investigación y Estudios sobre la Juventud (CIEJ), el cual concentró sus esfuerzos en el diseño de fundamentales insumos como la Encuesta Nacional de Juventud, la cual se realizó por primera vez en el 2000; su versión más reciente —en 2010— fue un importante soporte para la presente investigación.

¹⁵² Romero Ledesma, Rosalía, Op. Cit. p. 82.

¹⁵³ Diario Oficial de la Federación, 6 de enero de 1999.

Asimismo, dos programas ejecutados por instituciones anteriores fueron retomados, a saber, la tarjeta de descuento como instrumento para ofrecer a los jóvenes acceso preferencial a bienes y servicios de su interés, hoy conocida como *Poder Joven*; y el Programa de Premios y Certámenes, que busca generar espacios de participación juvenil y detectar nuevos talentos en distintos campos del quehacer nacional, siendo el más importante el *Premio Nacional de la Juventud*.

3.2 Acuerdos internacionales y contexto jurídico

Durante el siglo XX, el importante incremento en la atención por parte del Estado mexicano al sector juvenil estuvo en sintonía con la relevancia obtenida por este grupo etario en el plano internacional, la cual se muestra en diversos resolutivos asumidos por los países en su conjunto para abordar esta problemática.

El primer referente sobresaliente es —probablemente— la proclamación del año de 1985 como el “Año Internacional de la Juventud”¹⁵⁴ por parte de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), bajo el lema “Participación, desarrollo y paz”, con el que se aprobaron directrices para tomar medidas, nuevas y complementarias, conforme a las exigencias de este grupo social.

Con esta acción internacional se reconoció la importancia de las y los jóvenes tanto en el presente, como en el futuro de la humanidad, así como su contribución valiosa a la sociedad. El Año Internacional de la Juventud sirvió para movilizar esfuerzos en planes nacionales, regionales e internacionales, así como para mejorar las acciones públicas en favor de este sector social y el fortalecimiento de sus derechos humanos¹⁵⁵.

¹⁵⁴Centro de Información de la Organización de las Naciones Unidas, *Año Internacional de la Juventud: Participación, Desarrollo, Paz* (Disponible en <http://goo.gl/MTTDtp>, consultado el 13 de agosto de 2015).

¹⁵⁵ Centro de Información de la Organización de las Naciones Unidas, Op. Cit.

Diez años después, la Asamblea General de las Naciones Unidas aprobó el Programa de Acción Mundial para los jóvenes, considerada una estrategia internacional para tratar de resolver los problemas de los jóvenes y aumentar sus espacios de participación social.

a) *La Convención Iberoamericana de Derechos de los Jóvenes*

El documento más avanzado en términos de sus postulados de derechos, así como el más influyente para México, es la Convención Iberoamericana de Derechos de los Jóvenes. La convención es un tratado internacional de derechos humanos, firmado el 11 de octubre de 2005 en Badajoz, España, por 22 países que conforman la Comunidad Iberoamericana de Naciones¹⁵⁶.

Es considerado un acuerdo vinculante, que establece el compromiso de los Estados parte a garantizar a las personas entre 15 y 24 años (en el caso mexicano, a las personas entre 12 y 29 años, por definición de la legislación nacional), el cumplimiento de los derechos humanos consignados en el articulado. Es el primer tratado internacional en vigor que reconoce específicamente los derechos de las personas jóvenes¹⁵⁷.

La Convención considera que los jóvenes en la región padecen graves carencias y omisiones que impactan en su formación integral, al limitarles acceso a derechos como educación, empleo, salud y participación en la vida social y política; por lo que es preciso —establece el documento— señalar la aplicación de instrumentos de Derecho Internacional que protejan y regulen los derechos de los jóvenes.

El articulado proclama derechos fundamentales tales como derecho a la paz, a la no discriminación, a la igualdad de género y protección de la familia. Asimismo, contempla derechos civiles y políticos, entre los que se incluye el

¹⁵⁶ Entre las décadas de los ochenta y noventa surgieron al menos media docena de tratados internacionales relacionados con la juventud, tales como la Declaración de Lisboa (<http://bit.ly/LYaEAG>). Sin embargo, con fines prácticos, la presente investigación se concentró en la Convención como principal referente.

¹⁵⁷ Ídem.

derecho a la vida y a la justicia; también derechos económicos, sociales y culturales, tales como educación, educación sexual, trabajo, cultura, deporte, etc.

Un apartado de gran importancia es el concerniente a los mecanismos de promoción, que como se señaló al principio del presente capítulo, contemplan la creación de organismos nacionales de juventud con capacidades y recursos necesarios para consolidar la participación juvenil y promover políticas públicas en favor de la juventud.

Actualmente, siete países han ratificado a través de sus órganos legislativos la Convención, diez se encuentran en proceso de ratificación, México entre ellos, y seis aún no han firmado¹⁵⁸.

b) *Contexto Jurídico*

La publicación de la Ley del Instituto Mexicano de la Juventud en 1999 es la aportación más trascendente al marco jurídico, por ser la primera vez que la conformación de un organismo responsable de la política juvenil en México era elevado a una ley, lo cual impedía cambios discrecionales por parte del ejecutivo, sin antes ser procesado por el legislativo, como sucedió con el CREA en 1988.

Desde entonces, la ley del Instituto ha sido reformada siete ocasiones, de acuerdo con el portal de la Cámara de Diputados¹⁵⁹ principalmente como consecuencia de modificaciones a otras leyes relacionadas con la administración pública (como lo fue en el caso de la creación de la Secretaría de la Función Pública).

¹⁵⁸ De acuerdo con el Organismo Iberoamericano de Juventud (OIJ), Brasil fue el último país que ha ratificado la Convención (OIJ, *Brasil firmó la Convención Iberoamericana de Derechos de los Jóvenes*, 16 de octubre de 2014, disponible en <http://goo.gl/uAaSTo>). En abril de 2013, la Cámara de Diputados en México aprobó un punto de acuerdo, en el que exhortaba a la Secretaría de Relaciones Exteriores para entregar al Senado el expediente de la Convención (OIJ, *Piden en México por la ratificación de la convención*, 4 de abril de 2013, disponible en <http://goo.gl/hkjmY2>).

¹⁵⁹ Cámara de Diputados, *Ley del Instituto Mexicano de la Juventud* (Disponible en <http://goo.gl/8spLxK>, consultado el 14 de agosto de 2015).

La modificación más importante en el periodo correspondiente a esta investigación se dio en el 2011, en la que se establecen consideraciones para instrumentar la Política Nacional de juventud, así como la ampliación de diez a veinte los jóvenes que conforman el Consejo Ciudadano de Seguimiento de Políticas Públicas¹⁶⁰. No obstante, una reforma a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, publicada el 2 de enero de 2013, transfirió la responsabilidad de atender los derechos de los jóvenes de la Secretaría de Educación Pública a la Secretaría de Desarrollo Social¹⁶¹. No fue sino hasta 2015 cuando fue modificada nuevamente la ley del Imjuve para sustituir las responsabilidades del titular de Educación Pública, por el de Desarrollo Social¹⁶².

Por otra parte, es importante señalar que el 1° de marzo de 2012, la Cámara de Diputados aprobó modificaciones a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM), en las que se adiciona un último párrafo al artículo 4°:

La Juventud tiene derecho a su desarrollo integral, el cual se alcanzará mediante la protección de los derechos humanos y las Garantías Individuales reconocidas en esta Constitución. A fin de lograr este objetivo, la Ley establecerá los instrumentos, apoyos y la concurrencia de la Federación, los Estados, el Distrito Federal y los Municipios.

Y se reforma la fracción XXIX-J del artículo 73, para quedar como sigue¹⁶³:

Artículo 73. ...

I. a XXIX-L. ...

¹⁶⁰ Diario Oficial de la Federación, 5 de agosto de 2011.

¹⁶¹ Diario Oficial de la Federación, 2 de enero de 2013.

¹⁶² Diario Oficial de la Federación, 2 de abril de 2015.

¹⁶³ Cámara de Diputados, Diario de los Debates de la LXI Legislatura, 1 de marzo de 2012. (Disponible en <http://bit.ly/LXIT9c>, consultado el 14 de junio de 2015).

*XXIX-J. Para legislar en materia de **juventud**, ...*

En su exposición de motivos, la iniciativa señala que busca reconocer expresamente el derecho de las y los jóvenes al desarrollo integral y facultar expresamente al Congreso de la Unión para legislar en materia de juventud, para que pueda expedir las leyes necesarias.¹⁶⁴

En palabras de presidente de la Comisión de Juventud y Deporte de la LXI Legislatura, el diputado Francisco Landero Gutiérrez: “Hay una necesidad fundamental de incorporar a la Constitución expresamente el derecho de la juventud a su desarrollo integral (...) va a servir para que este Congreso tenga facultades de expedir la Ley de Juventud”¹⁶⁵.

La reforma fue enviada al Senado de la República para ser aprobada, donde actualmente se encuentra en trabajo de comisiones legislativas, también en el Senado se encuentra pendiente la ratificación de la Convención Iberoamericana de los Derechos de los Jóvenes. Ambos instrumentos legislativos, en proceso de aprobación, se armonizarán con la tendencia internacional y regional de reconocer plenamente el derecho de los jóvenes a su desarrollo.¹⁶⁶

Es pertinente señalar que no se cuenta con una ley que establezca los derechos de la juventud mexicana y las obligaciones del Estado mexicano para con ellos, con la cual se ganaría en certidumbre y solidez de la oferta gubernamental en políticas juveniles.

3.3 Programas del Instituto Mexicano de la Juventud

El Instituto Mexicano de la Juventud tiene como misión garantizar la generación de condiciones para el desarrollo integral de la juventud, para lo cual ha establecido objetivos concentrados en la instrumentación de “una Política

¹⁶⁴ Ídem.

¹⁶⁵ Ídem.

¹⁶⁶ La presente investigación se redactó durante el 2015, y al escribir estos renglones, la minuta se encuentra en la Cámara de Senadores, turnada en comisiones.

Nacional de juventud, que permita incorporar plenamente a los jóvenes al desarrollo del país”¹⁶⁷, así como promover acciones destinadas a mejorar el nivel de vida de los jóvenes entre las dependencias de la administración pública federal.

Para instrumentar dicha política, la ley prevé que considere ciertos lineamientos, tales como garantizar a los jóvenes el acceso y disfrute de oportunidades en condiciones de equidad, observar criterios de integralidad y transversalidad en la ejecución de programas y acciones que busquen cubrir sus necesidades básicas.

Los últimos dos criterios, integralidad y transversalidad, contenidos en la legislación del Imjuve, se encuentran también señalados en los principales documentos relativos a las políticas juveniles, los cuales fueron brevemente revisados en el primer capítulo de la presente investigación.

Por un lado, el criterio de integralidad se refiere a la integración de los jóvenes a la sociedad a través de políticas y acciones concretas del gobierno en los distintos ámbitos de interés de la juventud, como empleo, salud, educación, por señalar los más destacados, promoviendo en todo momento la participación juvenil¹⁶⁸. Por otro lado, el criterio de transversalidad se refiere a ejecución de dicha política desde un sentido amplio dentro de las áreas de competencia de largo alcance en las que está estructurada la administración pública, educativas, de empleo, de salud, etcétera¹⁶⁹.

Entre las principales atribuciones del Imjuve se encuentra la coordinación interinstitucional con organismos gubernamentales, entidades federativas y municipios, celebrar acuerdos de colaboración con organizaciones privadas y sociales, para proyectos en beneficio de los jóvenes, así como realizar,

¹⁶⁷ Artículo 3, *Ley del Instituto Nacional de la Juventud*, DOF, 5 de agosto de 2011.

¹⁶⁸ Observatorio Vasco de la Juventud, *Introducción a la Política Integral de Juventud* (Disponible <http://bit.ly/UeIO47>, consultado el 11 de agosto de 2015).

¹⁶⁹ CEPAL, *Juventud, población y desarrollo en América Latina y el Caribe: problemas, oportunidades y desafíos*; Santiago de Chile, 2000. p. 297.

promover y difundir estudios e investigaciones de la problemática y características juveniles.

La investigación sobre la juventud y la integración de políticas se ha consolidado como un programa permanente para el Imjuve, actualmente se cuenta con un centro de documentación que reúne las principales investigaciones en el país relacionadas con la problemática juvenil, así como por medios de difusión como la revista “JovenEs” en la que se publican constantemente artículos e investigaciones relacionados con problemáticas e inquietudes de los jóvenes.

Sin duda, una de las aportaciones más importantes para la formulación de políticas de la investigación en materia juvenil, es la Encuesta Nacional de Juventud, que se ha realizado en el 2000, 2005 y más recientemente en el 2010. La información recabada en distintos temas sobre la situación de los jóvenes ofrece datos concretos por tema y entidad para contar con un mejor referente sobre las necesidades que presenta la juventud mexicana.

Entre las estrategias desplegadas por el Instituto se encuentra coordinar acciones conjuntas con Instituciones de gobierno, con la Red de Democracia y Sexualidad (Demysex) y otras ONG que realizan actividades de investigación, educación, servicios respecto de la sexualidad de las y los jóvenes; así como difundir mensajes preventivos a nivel nacional a través de medios impresos como folletos y carteles¹⁷⁰.

Actualmente, otro de los programas relevantes del Imjuve es el apoyo al fortalecimiento de instancias estatales y municipales de juventud, el cual busca consolidar el desarrollo de políticas públicas y acciones específicas para la juventud en el interior del país, considerando las particularidades de cada entidad, para lograr un mayor impacto en la población joven¹⁷¹. Con este programa se promueven los proyectos y programas del Instituto en las entidades federativas, y permite a las instancias estatales y municipales de

¹⁷⁰ Romero Ledesma, Rosalía. Op. Cit. P. 101

¹⁷¹ Instituto Mexicano de la Juventud, *Políticas de Operación 2012*.

juventud beneficiarse de los acuerdos multisectoriales logrados a nivel federal con las dependencias de la administración pública federal, instituciones privadas y organizaciones de la sociedad civil.

El apoyo se traduce en transferencias económicas a las instancias estatales o municipales que así lo soliciten y cumplan con los requisitos, entre los cuales figura la descripción de un plan anual de trabajo, indicadores de resultados, entre otros. Adicionalmente, las instancias estatales que reciban el apoyo para fortalecimiento, deberán destinar una cuarta parte (25%) de dichos recursos, en efectivo o especie, para apoyar las instancias municipales de juventud.

Además del apoyo a las instancias estatales, el Imjuve cuenta con un programa de apoyo a proyectos de la sociedad civil sin fines de lucro, denominado “Impulso México”, que consiste en “otorgar recursos a proyectos que respondan a las inquietudes y necesidades de los jóvenes del país, fomentando el asociacionismo juvenil”¹⁷². En el programa pueden participar organizaciones de la sociedad civil (OSC) que presenten proyectos en cualquier eje temático, e indistintamente si se trata de grupos sin constitución legal o legalmente constituidos. Los apoyos otorgados van desde los 30,000 hasta los 150,000 pesos, que contemplan la adquisición de todos los recursos necesarios para ejecutar el proyecto presentado.

Asimismo, los integrantes de las OSC participantes reciben en el Instituto cursos de capacitación sobre el eje temático en el que se concentró su proyecto, y de ser necesario, asesoría para constituirse legalmente.

En el mismo sentido se ubica el programa Emprendedores Juveniles, con evidentes diferencias, pues pretende ofrecer apoyo económico, asesorías y las gestiones necesarias para que los jóvenes puedan concretar su propia empresa, bajo un esquema de coinversión. Dicho apoyo, permite la creación de empresas sostenibles, a la vez que fomenta el trabajo juvenil y el arraigo de los

¹⁷² Ídem.

jóvenes a su comunidad, mediante las actividades productivas que desempeñen.

Otro programa que fomenta la descentralización de los programas implementados en favor de la juventud es Espacios Poder Joven (EPJ), el cual persigue el objetivo de mejorar las condiciones de vida de los jóvenes mexicanos mediante la prevención y formación de la juventud en participación de los 3 órdenes de gobierno en coordinación interinstitucional.

El programa EPJ debe contemplar 4 áreas básicas para su funcionamiento: Cibernet, que consiste en implementar un espacio físico para el préstamo de computadoras, dar servicio de internet y capacitación en línea; Prevención y Orientación, consistente en habilitar un espacio para brindar orientación a los beneficiarios de todo tipo, legales, psicológicas, laborales, etc; Información y Difusión, que prevé un espacio designado para la colocación de campañas informativas y que difundan eventos relacionados con el Imjuve; finalmente Creatividad y Diversión, que requiere adecuar espacios para realizar actividades como proyección de películas, torneos, foros, conciertos, concursos, etc.

Espacios Poder Joven pretende otorgar apoyos económicos a las instancias municipales y estatales por fases para la implementación de estos espacios, manteniéndose como un programa sustentable y autogestivo.

Otro programa es el Premio Nacional de la Juventud, el cual consiste en otorgar un reconocimiento y apoyo económico a jóvenes cuya conducta o dedicación al trabajo o estudio se consideren ejemplos estimulantes entre sus contemporáneos. Éste se otorga en diez distinciones y dos categorías de edad.

El programa de descuentos actualmente se llama Poder Joven, que consiste en la conformación de un padrón de servicios y bienes que otorgan descuentos a jóvenes en diversas actividades de su vida cotidiana, tales como librerías, restaurantes, centros de entretenimiento, entre otros.

3.4 Estructura organizacional del Instituto

Una vez señalados los principales programas del Instituto, es pertinente detenerse en su estructura organizacional para explicar de mejor manera su funcionamiento¹⁷³. La institución ha mantenido una estructura similar a la de sus antecesoras, exceptuando desde luego a la DGAJ, con una Junta Directiva como órgano rector, una dirección general y subdirecciones de bienestar y servicios juveniles, así como de coordinación y evaluación.

a) *La Junta Directiva*

En 2012, la Junta Directiva está integrada por diecisiete miembros, de los cuales diez son propietarios, a saber, los secretarios de Educación Pública — quien la presidia—, de Hacienda y Crédito Público, de Gobernación, de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural, del Trabajo y Previsión Social, de Salud, de Desarrollo Social, de Economía; de Comunicaciones y Transportes, además del director de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas.

Los siete miembros adicionales se distribuyen en representantes de tres entidades federativas —designados por los gobernadores—, dos rectores o directores de universidades o instituciones públicas de educación superior, propuestos por la Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior (ANUIES); y finalmente, dos jóvenes, integrantes del Consejo de Seguimiento de Proyectos y Programas. Estos siete miembros permanecen en su cargo un año y forman parte de la Junta Directiva a invitación del Secretario de Educación Pública¹⁷⁴.

¹⁷³ Para conocer el organigrama actual del Instituto Mexicano de la Juventud, consultar el Anexo 1.

¹⁷⁴ Artículo 8, Ley del Instituto Mexicano de la Juventud.

Una reforma de 2015 a la Ley del Instituto otorgó al titular de la Secretaría de Desarrollo Social la presidencia de la Junta Directiva¹⁷⁵, luego de que el Imjuve fuera reubicado en el sector coordinado de esta dependencia en 2013

b) *El Consejo de Seguimiento de Proyectos y Programas*

El Consejo tiene por objeto recabar las sugerencias y propuestas de los jóvenes en el país para elaborar proyectos de desarrollo de la juventud, así como dar seguimiento a las acciones ejecutadas por el Imjuve.

Está integrado por 20 jóvenes mayores de edad, distribuidos de manera equitativa por género, seleccionados por la Junta Directiva, previa convocatoria pública. Los Consejeros se desempeñan durante dos años y el pleno es renovado por mitades cada año¹⁷⁶. Este órgano, sin precedentes en los organismos responsables de la política juvenil, permite llevar las opiniones de los jóvenes al proceso de diseño de las políticas públicas juveniles y dar seguimiento a las mismas.

Para esta investigación, fue realizada una entrevista con Edith González Carrada, de Foro Ciudadano en Acción Creando Espacios AC, quien se desempeñó como integrante del Consejo de Seguimiento durante 2012. González Carrada apuntó que ella y sus compañeros tenían la facultad de conocer todas las actividades que realizaba el Instituto; sin embargo, enfatizó que se reunieron apenas un par de ocasiones durante el 2012 y no pudieron realizar seguimientos concretos a los programas del Imjuve. Adicionalmente, señaló que el entonces director del Instituto, les pidió que más que evaluar, realizaran propuestas de política pública¹⁷⁷.

¹⁷⁵ Diario Oficial de la Federación, 2 de abril de 2015..

¹⁷⁶ Ídem.

¹⁷⁷ La entrevista se realizó mediante una videoconferencia el 8 de marzo de 2012.

3.5 El Programa Nacional de Juventud 2008-2012

Al principio de la administración del presidente Felipe Calderón, el Imjuve realizó una consulta pública nacional para conocer las necesidades de las y los jóvenes e incorporarlas en el diseño de las políticas públicas juveniles¹⁷⁸. De dichas consultas y con apego al Plan Nacional de Desarrollo, se diseñó el Programa Nacional de Juventud (Pronajuve), cuyo objetivo es establecer los lineamientos de la Política Nacional de Juventud que oriente a las dependencias gubernamentales a garantizar las condiciones necesarias para el desarrollo integral de los jóvenes.

El Plan Nacional de Desarrollo (PND) es el máximo documento programático del gobierno federal y establece los objetivos, estrategias y prioridades que rigen la acción gubernamental. El PND 2007-2012 asumió como premisa la búsqueda del desarrollo humano sustentable, es decir, la búsqueda de del proceso de aplicación de capacidades y libertades que permita a todos los mexicanos tener una vida digna sin comprometer el patrimonio de las generaciones futuras. Asimismo, considera a la persona y sus derechos la columna vertebral para la toma de decisiones y la definición de las políticas públicas.

El Eje 3 de este plan se refiere a la Igualdad de Oportunidades, que establece la finalidad de la política social, la cual consiste en lograr el desarrollo humano y el bienestar de los mexicanos, a través de resolver a fondo las graves diferencias en las que vive la población. Específicamente en el apartado 3.7 “familias, niños y jóvenes”, el PND reconoce que los jóvenes de México viven una etapa de retos y constituyen el motor de crecimiento y desarrollo tanto económico como humano del país.

Por ello, señala, el compromiso con la juventud es diseñar, implementar, operar y evaluar políticas públicas transversales a través de la coordinación interinstitucional, para garantizar un desarrollo integral y equitativo de los

¹⁷⁸ Vázquez Mota, Josefina. (Secretaria de Educación Pública al momento de publicación) *Programa Nacional de Juventud 2008-2012*. p. 7.

jóvenes, y lograr que sean actores protagónicos y definitorios del rumbo de la nación¹⁷⁹.

Con base en lo anterior, es posible establecer que de acuerdo con el Plan Nacional de Desarrollo, la persona joven es concebida como un actor estratégico de la sociedad, al considerarlo como motor de crecimiento y desarrollo; asimismo, al mencionarla también como una etapa de retos, reconoce sucintamente la problemática de este grupo social.

Del apartado anterior se desprende el Objetivo 19, a saber: “Instrumentar políticas transversales que garanticen las condiciones necesarias para el desarrollo integral de los jóvenes”¹⁸⁰. De este objetivo se desprenden tres estrategias, descritas a continuación:

Estrategia 19.1— Fortalecer a la familia para fomentar el bienestar juvenil y su debida integración a la sociedad.

Estrategia 19.2— Ampliar las oportunidades de acceso y permanencia de los jóvenes en el sistema educativo al incorporar las tecnologías de la información y comunicación, así como promover su inserción laboral a través del fomento de competencias y habilidades para el empleo, autoempleo y empleabilidad.

Estrategia 19.3— Edificar una cultura cívico-democrática que fomente la participación de los jóvenes ciudadanos en los asuntos públicos, así como una conciencia plena sobre la importancia del respeto a los derechos humanos, la no discriminación y la no violencia.

De acuerdo con el PND, el bienestar juvenil aglutina diversos aspectos desde la salud física y mental, condiciones de vida digna, hasta disponibilidad de tiempo y espacio para desarrollar su creatividad. Asimismo, para el desarrollo integral plantea como premisa fundamental la inclusión de aquellos jóvenes que requieren atención especial por parte del Estado y de la sociedad.

¹⁷⁹ Presidencia de la República, *Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012*, pp. 218-220 (Disponible en <http://goo.gl/DpLrHb>, consultado el 08 de julio de 2015).

¹⁸⁰ *Ibíd.* pp. 222-223

En este mismo sentido la ampliación de oportunidades educativas y laborales tiene el fin de incorporar a los jóvenes al desarrollo productivo y tecnológico del país, para mejorar su calidad de vida.

Finalmente, la estimulación de la participación juvenil, con un enfoque de derechos humanos, se realiza con la intención de que se sumen a la sociedad jóvenes tolerantes, plurales, consientes de sus derechos y responsables en el cumplimiento de sus obligaciones

Con base a estas estrategias plasmadas en el Plan Nacional de Desarrollo, se diseñó el Programa Nacional de Juventud.

El Programa Nacional de Juventud (Pronajuve) reconoce a los jóvenes como actores estratégicos y definitorios del rumbo del país, lo cual implica también identificarlos como actores sociales, autónomos y sujetos de derecho así como considerar a la juventud como el periodo en el que surgen las circunstancias que conducen a la desigualdad general. Este reconocimiento a la población juvenil lleva a la necesidad de establecer una política nacional enfocada exclusivamente a este sector.

En palabras de quien era directora del Imjuve al momento de presentar el Pronajuve, Priscila Vera, este Programa “lo que buscaba era determinar las líneas de trabajo para integrar una política pública (...) a nivel federal (...), el mecanismo para integrar las líneas de trabajo que se van a llevar a cabo para los jóvenes. Asimismo, señaló que “como nunca antes se habían puesto indicadores en un programa”¹⁸¹.

Sobre los distintos principios que incorpora el Pronajuve, vale la pena retomar el concepto de responsabilidad intergeneracional, el cual supone que cada generación velará por que la siguiente tenga los mismos derechos y mejores

¹⁸¹ Entrevista realizada con Priscila Vera el 14 de octubre de 2014. Es posible consultar la versión completa de esta entrevista en el Anexo 2.

oportunidades; así como el reconocimiento de las diferencias que existen entre las personas, como pueden ser entre el medio rural y urbano¹⁸².

La ejecución de la Política Nacional de Juventud comprende la adopción de tres ejes transversales que dan viabilidad a las acciones gubernamentales:

1. La Corresponsabilidad Institucional. Lo cual implica que los distintos órdenes de gobierno deben guiarse bajo los principios de colaboración e integración, por lo que la respuesta a los problemas de los jóvenes debe ser ejecutada mediante la cooperación responsable de las diversas dependencias.
2. La Cooperación Social. Es decir, involucrar a los actores privados y a la sociedad civil organizada en el diseño y realización de la política.
3. La Participación Social. Comprendida por el acompañamiento y supervisión de las acciones de gobierno por parte de los ciudadanos, de manera individual u organizada. Lo cual contribuye a mejorar la acción de las instituciones y la efectividad de las políticas.

El Programa Nacional de Juventud 2008-2012 propone 6 objetivos con indicadores y metas sobre el bienestar de las y los jóvenes, a saber:

Objetivo 1: Ciudadanía y participación social.

Consiste en promover la participación de las y los jóvenes, por medio del reconocimiento y protección de su ciudadanía. El objetivo contempla entre los factores que limitan el ejercicio de la ciudadanía del sector juvenil, la falta de reconocimiento como ciudadanos y sujetos de derecho así como la incompreensión de la participación juvenil como mecanismo de reducción de conflictos y conductas de riesgo. Se plantean tres estrategias principales para este objetivo, a saber:

¹⁸² Instituto Mexicano de la Juventud, *Programa Nacional de Juventud 2008-2012*, p. 20.

- ✓ Promover el reconocimiento de la ciudadanía de los jóvenes. Lo cual se pretende lograr a través de políticas y programas que los considere como sujetos de derecho; hacer efectivo el reconocimiento de la participación de los jóvenes indígenas; incorporar los derechos culturales y medioambientales de los jóvenes; así como reforzar las competencias del Instituto para la ejecución de la política de participación ciudadana .

- ✓ Promover la participación de los jóvenes en los procesos de toma de decisiones públicas. Ello implica el intercambio de información y conocimientos sobre la participación juvenil en la Red Nacional de Políticas sobre Juventud; fortalecer las organizaciones de jóvenes y promover su acceso al financiamiento público para proyectos de desarrollo social; crear mecanismos de representación para jóvenes en los procesos de diseño, implementación y evaluación de políticas públicas, incluyendo el plano municipal y regional.

- ✓ Promover la participación como medio de reducción de conflictos y conductas de riesgo. Consistente en impulsar programas de ocupación del tiempo libre y la promoción de espacios para manifestar sus intereses y desarrollar sus habilidades.

Los indicadores para este primer objetivo, planteados por el Imjuve, son:

- a) Porcentaje de jóvenes que consideran que se respeta completa o parcialmente su derecho a expresar opiniones. La meta para 2012 era de 75%.
- b) Número de organizaciones de jóvenes que perciben asesoría o financiamiento público. La meta es 10%.
- c) Número de programas relativos a la juventud que comprendan la representación de jóvenes en el diseño de políticas. La meta es 5%.

Objetivo 2: Acceso efectivo a la justicia

Consiste en impulsar el ejercicio de los derechos de la juventud a través de su acceso al aparato de procuración e impartición de justicia. Para ello, propone estrategias que reduzcan la discrecionalidad de la autoridad judicial y procuren la modernización del sistema penal. Asimismo, para promover el respeto y ejercicio de los derechos de los jóvenes, también su acceso al aparato de procuración e impartición de justicia se proponen tres estrategias fundamentales:

- ✓ Promover el conocimiento de las y los jóvenes sobre sus derechos y su acceso a las instituciones de procuración e impartición de justicia. Para el cumplimiento de lo anterior se plantea promover convenios de colaboración con organismos nacionales e internacionales para fortalecer las acciones en materia de reconocimiento, protección y difusión de los derechos juveniles; realizar campañas de difusión, poniendo énfasis en las situaciones de exclusión o vulneración; generar programas integrales y llevar a cabo campañas que prevengan la violencia ejercida en contra de las mujeres jóvenes; promover reconocimiento, apropiación, exigibilidad y protección de los derechos sexuales y reproductivos de los jóvenes.
- ✓ Prevenir la discriminación de las y los jóvenes. Para lo cual se propone: Fortalecer los mecanismos de denuncias debido a discriminación en coordinación con la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH), la Procuraduría General de la República (PGR) y la Secretaría de Seguridad Pública (SSP); promover ante la SEP la inclusión de contenidos educativos que prevengan prácticas discriminatorias; realizar campañas de prevención de discriminación en coordinación con diversas instancias de la administración pública federal.
- ✓ Promover la prevención y atención del delito entre las y los jóvenes. Para lo que se requiere: impulsar programas de prevención del delito; promover medidas alternativas de cumplimiento de las penas, que

comprendan la edad, las características psicológicas, sociales, económicas y culturales de la juventud; fomentar el acceso a la procuración de justicia a jóvenes indígenas, considerando mecanismos que no atenten contra sus derechos humanos; así como propiciar la incorporación de los principios de la justicia restaurativa de las y los jóvenes.

Los indicadores para el segundo objetivo son:

- a) El porcentaje de jóvenes que piensa que se respetan sus derechos de manera completa o parcial. La meta es pasar de 84.2% en 2007 a 87.5% en 2012.
- b) Porcentaje de jóvenes que piensan se respeta de manera completa o parcial su derecho a un juicio justo. La meta es pasar de 68.9% en 2007 a 72% en 2012.
- c) Porcentaje de jóvenes objeto de un delito que acudió a presentar una denuncia. La meta es pasar de 26.9% en 2007 a 33.5% en 2012.
- d) Porcentaje de jóvenes que cometieron un delito. La meta es de 44.8% en 2007 a 35% en 2012.

Objetivo 3: Acceso y permanencia en la educación

Consiste en garantizar el derecho de las y los jóvenes a una educación pertinente y de calidad, mediante su acceso y aprovechamiento en condiciones equitativas. El Programa explica que el ejercicio del derecho a la educación está limitado por factores derivados de contextos de pobreza, que incrementa también la deserción escolar. Con el fin de que los jóvenes cuenten con las competencias necesarias para su desenvolvimiento en la vida social y laboral, se impulsan 3 estrategias principales que se subdividen en algunos programas concretos:

- ✓ Impulsar la reintegración de las y los jóvenes al Sistema Educativo Nacional. Promoviendo mecanismos de seguimiento educativo a la población joven en la educación media superior y superior, así como sus condiciones socioeconómicas; gestionar ante la SEP programas de

educación abierta y a distancia que reincorpore al sistema educativo, jóvenes que interrumpieron sus estudios; fomentar la flexibilización de los programas de educación media superior; así como, impulsar becas y programas como instancias infantiles para incentivar a las madres jóvenes que abandonaron la escuela.

- ✓ Promover una educación para prevenir conductas de riesgo, la no discriminación y la no violencia, e incorporar a las y los jóvenes al mercado laboral de manera efectiva. Ello se pretende lograr mediante medidas como la introducción de contenidos de participación ciudadana, perspectiva de género y prácticas profesionales.
- ✓ Promover el acceso y desarrollo de habilidades y competencias de las y los jóvenes en el uso de la tecnología, la información y el conocimiento. Principalmente mediante el desarrollo de más Centros de Acceso Público a las Tecnologías de Información y Comunicación.

Los indicadores establecidos por el Instituto para el tercer objetivo son:

- a) Porcentaje de jóvenes que consideran que se respeta de manera completa o parcial su derecho a la educación. La meta es pasar de 75.4% en 2006, a 80% en 2012.
- b) Porcentaje de jóvenes en situación de rezago educativo o que no ha logrado concluir la educación básica. La meta es lograr un 25% en 2012 (en 2007, era de 29.3%).
- c) Incrementar la cobertura de educación media superior de 59.7% (2007) a 68% (2012).
- d) Incrementar la cobertura en educación superior hasta 30% (en 2007 era de 24,3%).
- e) Porcentaje de jóvenes con acceso a internet en sus escuelas. La meta es de 40% (contra un 32.4% en 2007).

Objetivo 4: Trabajo decente

Consiste en salvaguardar el derecho de las y los jóvenes al trabajo, a través de su integración laboral en condiciones de trabajo decente¹⁸³. El Pronajuve reconoce la necesidad de generar entornos favorables para la integración laboral de los jóvenes, acorde con sus necesidades, garantizando su acceso equitativo en condiciones de trabajo decente. Para cubrir dicha necesidad, se estructuraron 3 estrategias fundamentales, a saber:

- ✓ Promover la empleabilidad de las y los jóvenes. Ello se pretende a través de programas que prioricen la capacitación y formación en función de sus necesidades y preferencias, generando programas de capacitación a distancia y formación laboral dirigidos a los jóvenes; propiciar la flexibilización de los sistemas de capacitación para el trabajo; estimular el reforzamiento y ampliación de la Agenda de Integración Laboral para la atención de jóvenes con discapacidad; así como fomentar el voluntariado entre las y los jóvenes, con el fin de permitirles obtener experiencia laboral, entre otras.

- ✓ Promover los derechos laborales de las y los jóvenes y su incorporación y permanencia en el mercado laboral en condiciones de equidad. Para alcanzarlo, se precisa Promover programas de prevención y combate de discriminación laboral hacia la juventud; impulsar estrategias que protejan los derechos laborales de los migrantes; fomentar la protección de los derechos humanos y erradicar las peores formas de trabajo; así como realizar campañas de difusión sobre los derechos laborales de los jóvenes.

- ✓ Promover la creación de empleos bien remunerados para las y los jóvenes. Esta estrategia tiene como finalidad disminuir el nivel de

¹⁸³ Según a Organización Internacional del Trabajo, el concepto de trabajo decente se basa en el reconocimiento de que el trabajo es la “fuente de dignidad personal, estabilidad familiar, paz en la comunidad, democracias que actúan en beneficio de todos, y crecimiento económico, que aumenta las oportunidades de trabajo productivo y el desarrollo de las empresas”. OIT, *El Programa de Trabajo Decente* (Disponible en <http://bit.ly/gfGodX>, consultado el 13 de julio de 2015).

desempleo a través de promover los programas de apoyo a los proyectos de cooperativas de jóvenes, con apoyo crediticio y asesoría técnica; fomentar la generación de proyectos productivos sustentables liderados por jóvenes en el medio rural; y Propiciar la generación de empleo para jóvenes en la administración pública.

Los indicadores en torno al cuarto objetivo son:

- a) El número de acreditaciones obtenidos por jóvenes en los centros de formación para el trabajo del sector público durante el ciclo escolar. La meta es de 395 mil acreditaciones para 2012.
- b) El porcentaje de jóvenes profesionistas en desocupación abierta. La meta es reducirse de 8.1% (2007) a 7% (2012).
- c) Porcentaje de jóvenes trabajadores con contrato laboral. La meta era incrementarse hasta 45% (38.8% en 2007).
- d) Porcentaje de la población joven que logro concretar su negocio. La meta es pasar de 14.5% (2007) a 17%, en 2012.

Objetivo 5: Fomento de la salud de las y los jóvenes

Este objetivo consiste en promover el acceso equitativo de las y los jóvenes a los servicios de salud pública y el fomento de estilos saludables de vida. El Instituto señala que las y los jóvenes enfrentan dificultades relacionadas con el acceso a los servicios de salud, la falta de programas de prevención de factores de riesgo que influyen en su morbilidad y mortalidad, así como educación sobre salud sexual y reproductiva. Para el cumplimiento de este objetivo se plantean cuatro estrategias generales:

- ✓ Promover el acceso de las y los jóvenes a los servicios públicos de salud. Con la intención de promoverlo en condiciones de equidad es necesario fomentar el desarrollo de programas de atención integral de la salud de la juventud en coordinación con las dependencias relacionadas; realizar campañas de afiliación de jóvenes sin seguridad social al Seguro Popular; así como impulsar estrategias de atención integral a la salud de los adolescentes y jóvenes en el sistema de salud.

- ✓ Promover la prevención de factores de riesgo en la salud de las y los jóvenes. Para lo cual se impulsaron medidas como reforzar los programas de prevención y atención de las adicciones; gestionar programas para la prevención y atención de accidentes; efectuar programas para la prevención y atención de la depresión y el suicidio; y también promover contenidos sobre el cuidado de la salud mental entre jóvenes ante la SEP.

- ✓ Promover el reconocimiento y cuidado de la salud sexual y reproductiva de las y los jóvenes. Entre las medidas contempladas se encuentra el promover en la Secretaría de Salud un modelo de prevención y atención integral del embarazo no deseado; realizar campañas entre jóvenes sobre el ejercicio responsable de los derechos sexuales y reproductivos, así como la prevención de infecciones de transmisión sexual (ITS); finalmente, efectuar campañas de prevención de la homofobia, el estigma y la discriminación, asociadas a condiciones de género.

Entre los indicadores propuestos para el quinto objetivo se encuentran:

- a) Porcentaje de jóvenes que piensa que se respeta de manera completa o parcial su derecho a la salud. La meta es incrementar este indicador a 82.5% (luego de un 79.2% en 2005).
- b) Porcentaje de la población joven que tiene derecho a algún servicio de salud. La meta es pasar de 49.9% en 2007 a 52.5% en 2012.
- c) Porcentaje de jóvenes que tienen cintura de mayor riesgo para síndrome metabólico. La meta es reducir el porcentaje de mujeres de 40.5% (2007) a 35% (2012); y el de hombres de 14.5% (2007) a 10% (2012).
- d) Porcentaje de jóvenes que usaron algún método anticonceptivo en su primera relación sexual. La meta es lograr un 52.5% (contra 46.1% en 2007).
- e) Porcentaje de mujeres jóvenes que se embarazaron antes de los 18 años. La meta es reducir este indicador a 25% en 2012 (en 2007, se ubicaba en 27.5%).

- f) Porcentaje de jóvenes entre 12 y 17 años que consumieron por primera vez drogas ilegales. La meta es que se disminuya en 10%.
- g) Número de muertes a casua de accidentes de tránsito vehiculares. La meta es reducir en 15% las 5 mil 259 muertes registradas en 2007.

Objetivo 6: Vivienda adecuada

Consiste en propiciar el acceso de las y los jóvenes a una vivienda adecuada, por medio de la promoción de sus necesidades en las políticas y programas de vivienda. Este punto se considera entre los objetivos principales pues es considerado como un indicador básico del bienestar de la población.

De acuerdo con la Organizaciones de las Naciones Unidas, una vivienda adecuada representa “disponer de un lugar privado, espacio suficiente, accesibilidad física, seguridad adecuada, seguridad de tenencia, estabilidad y durabilidad estructurales, iluminación (...) ventilación suficiente, una infraestructura básica adecuada que incluya servicios de abastecimiento de agua, saneamiento y eliminación de desechos, factores apropiados de calidad del medio ambiente y relacionados con la salud, y un desplazamiento adecuado y con acceso al trabajo y a los servicios básicos, todo ello a un costo razonable”¹⁸⁴.

En materia de este objetivo se establecieron tres estrategias generales para promover el derecho de la juventud a una vivienda adecuada, los cuales son:

- ✓ Promover la diversificación de la oferta de adquisición o mejora de la vivienda para jóvenes. Que consiste en fomentar el acceso de jóvenes a una vivienda mediante programas más equitativos en las instituciones de interés social y propiciar la colaboración entre instituciones públicas y el mercado inmobiliario.

¹⁸⁴ Conferencia de las Naciones Unidas sobre los Asentamientos Humanos (Hábitat II), *Programa de Hábitat*, 1996, p. 38

- ✓ Promover el derecho a la vivienda por parte de las y los jóvenes trabajadores. Con la intención de generar una conciencia en los individuos y la sociedad de la necesidad de vivir de manera digna, se busca impulsar el reconocimiento y protección de las prestaciones sociales en materia de vivienda de los jóvenes trabajadores.
- ✓ Promover mecanismos de ahorro para la adquisición o mejora de una vivienda. Para lo cual se propone un trabajo conjunto con la Comisión Nacional de Vivienda, el Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores, la STPS y SHCP.

Los indicadores señalados por el Programa para este sexto objetivo son:

- a) Porcentaje de jóvenes que consideran que se respeta de manera completa o parcial su derecho a una vivienda digna. La meta es lograr un 80% para 2012 (de 72.1% en 2007).
- b) Porcentaje de programas crediticios destinados a la población joven por parte de las instituciones de fomento a la vivienda. La meta es de 35% en 2012.
- c) Porcentaje de jóvenes entre 18 y 29 años que cotiza para obtener un crédito hipotecario. La meta es pasar de 28.3% —en 2007—, a 35% —en 2012—.
- d) Porcentaje de la población joven ocupada que cuenta con prestaciones en materia de vivienda. La meta es de 40% en 2012 (de 34.8% en 2005).

3.6 Conclusiones parciales

A lo largo de la historia, la visión de las personas jóvenes por parte del gobierno mexicano ha evolucionado, desde la década de los treinta cuando surgieron los primeros organismos dedicados a este sector social, hasta la actualidad.

De la revisión hecha en este capítulo se desprende que el avance de los órganos responsables de las políticas en favor de la juventud, puede

establecerse en cuatro facetas: la de un enfoque asistencialista que entendía a la juventud como una etapa preparatoria para la adultez (de la década de los treinta hasta 1977); una segunda etapa más dinámica, que entendía a la juventud como un actor social, aunque todavía en etapa de preparación para la vida adulta (de 1977 a 1988); un significativo retroceso a subordinar a la juventud a las actividades deportivas, deteniendo el progreso institucional (de 1988 a 1997); y finalmente, desde 1997 hasta la fecha, la perspectiva —al menos en los documentos programáticos— de entender a la persona joven como actor estratégico del desarrollo, en cuya etapa de vida ocurren las grandes transformaciones personales y existen los mayores riesgos.

A raíz de esta breve revisión histórica, es un hecho que el Instituto Mexicano de la Juventud es el órgano de gobierno más consolidado para la atención de la juventud, al tratarse de un organismo autónomo y descentralizado de la administración pública federal, con su propio patrimonio y capacidad para tomar decisiones y establecer convenios. De la misma manera, ha diseñado mecanismos de evaluación ciudadana que se han incorporado lentamente en su organización y en la misma formulación de políticas públicas. Estos elementos fundamentales se han consolidado en una ley que establece claramente sus objetivos primordiales como organismo público e impide que el titular del Ejecutivo federal pueda tomar decisiones arbitrarias, como ha ocurrido en experiencias anteriores.

Los avances generados en torno a la dependencia gubernamental responsable de la política de juventud, se han traducido a lo largo de la última década en acciones programáticas mucho más claras, que ahora atienden a objetivos previamente establecidos y tienen mayor permanencia en el tiempo. Estas características han llevado a sus principales programas a beneficiar a una mayor población joven, como Poder Joven y Espacio Poder Joven; así como los programas de estudios relacionados con la juventud, a tener continuidad y brindar mejores herramientas de diagnóstico, como lo es la Encuesta Nacional de Juventud.

Asimismo, en la actualidad el Instituto cuenta con los fundamentos programáticos necesarios para instrumentar una política pública nacional de juventud, debido a que la población juvenil fue reconocida como un actor estratégico en el Plan Nacional de Desarrollo y adicionalmente se cuenta con el Programa Nacional de Juventud, que establece claros objetivos y estrategias a seguir.

Sin embargo, la oferta gubernamental en materia de juventud continua teniendo grandes pendientes, como lo es una ley que establezca concretamente los derechos de las y los jóvenes, consolidando los mecanismos de colaboración entre las distintas dependencias federales y los gobiernos locales para una verdadera política transversal y con perspectiva generacional. En este mismo sentido, también es importante señalar la creciente necesidad de diversificar las opciones de participación ciudadana en el diseño de políticas públicas juveniles.

Con la información plasmada en este capítulo, es posible establecer los avances históricos del gobierno mexicano en atención a la juventud y conocer las estrategias gubernamentales vigentes para abordar su problemática.

Capítulo IV

Análisis del Pronajuve 2008-2012

La presente investigación construyó—en una primera instancia— una batería de nociones elementales de política pública, que servirían de herramientas para realizar una revisión de las acciones promovidas por el gobierno federal en atención a población juvenil; posteriormente, realizó una revisión general de la situación demográfica de este sector etario, para concentrarse —en un tercer apartado— en las características de la oferta pública como tal, prestando especial atención en el documento que rigió la actuación del Estado durante el periodo que ocupa a este texto —2008 a 2012—, el Programa Nacional de Juventud (Pronajuve).

Este apartado realizará un análisis de los logros planteados en el programa, mediante una comparación entre los indicadores planteados por el Imjuve y los datos disponibles sobre la situación social en 2012. Posteriormente, retomará algunas reflexiones de organizaciones civiles, académicas e internacionales sobre el análisis de las políticas públicas juveniles desde una perspectiva más general, retomando algunas observaciones concretas para el caso mexicano y otras, en el plano regional de Iberoamérica. Finalmente, el capítulo presentará unas conclusiones parciales.

4.1 Revisión de los indicadores del Pronajuve

En 2012, se intentó recabar información acerca del avance en los indicadores propuestos en el Programa Nacional de Juventud a las autoridades del Instituto Mexicano de la Juventud, sin éxito; la dirección de Investigación y Estudios sobre Juventud señaló que no se realizó un informe final sobre el programa y que para poder consultar el avance de los indicadores, podía ser revisada la información del INEGI.

Priscila Vera, directora del Imjuve de 2006 a 2011, aclaró —en una entrevista para esta investigación— que no realizaban revisiones anuales de los indicadores, pero lo que realizaban era “un pequeño control de esas metas que

nosotros habíamos planteado, que se estaban cubriendo”¹⁸⁵. Sobre la evaluación del programa de juventud anterior a su gestión, Vera Hernández señaló que “este esquema de evaluación si es muy benéfico para una administración, sobre todo porque entonces si estamos en la ruta de profesionalizar el diseño de las políticas públicas de juventud”. Al preguntarle sobre los logros del Pronajuve, la exdirectora del Instituto apuntó que “lo que se logró fue pisar la ruta hacía donde debería de ir la ruta de la política pública”.

Siguiendo las recomendaciones de la Dirección de Investigación y Estudios sobre Juventud del Imjuve, se consultaron diferentes documentos estadísticos, la mayoría realizados por el INEGI, para evaluar la consecución de las metas plasmadas en el Pronajuve¹⁸⁶:

Objetivo 1: Ciudadanía y Participación Social

El primer indicador de este objetivo representaba a la población joven (entre 12 y 29 años) que consideran que se respeta completa o parcialmente su derecho a expresar opiniones. En 2007, la situación era de 69.9% de las y los jóvenes; para 2012, el informe “Evaluación Transversal: políticas y programas para el desarrollo de la juventud” ubicó este mismo indicador en un 70%¹⁸⁷, a cinco puntos porcentuales de la meta de 75%.

El segundo indicador eran organizaciones de jóvenes que perciben asesoría técnica o financiamiento público. En 2007 no se ofrecía apoyo a ninguna organización de la sociedad civil y la meta para 2012 era la de lograr un 10%. De acuerdo con el Informe de Rendición de Cuentas de la Administración Pública Federal del Imjuve, el programa de apoyos a proyectos juveniles, que forma parte del programa Impulso México, apoyó a “cerca de mil 400 organizaciones”, beneficiando a “más de 417 mil jóvenes”, con recursos “por 48

¹⁸⁵ Es posible consultar la entrevista completa en el Anexo 2.

¹⁸⁶ La relación de indicadores para cada uno de los 6 objetivos identificados por el Pronajuve pueden consultarse en las páginas 31 a 36 del documento (Imjuve, *Programa Nacional de Juventud 2008-2012*, pp. 31-36).

¹⁸⁷ Fundación Idea, Fondo de Naciones Unidas para la Población, Instituto Mexicano de la Juventud, *Evaluación Transversal: políticas y programas para el desarrollo de la juventud*, 2012 (Disponible en <http://goo.gl/DQ8iyO>, consultado el 14 de agosto de 2015), pp. 58-59.

millones de pesos para la ejecución de las propuestas”¹⁸⁸. No obstante lo anterior, el Informe no ofrece un dato comparativo sobre el total de OSC, por lo que resulta imposible determinar si fue logrado el objetivo.

El tercer indicador era el número de programas relativos a juventud, que comprenden representación de jóvenes en el diseño de políticas públicas. La meta para 2012 era de 5% (se presume que del número de programas relativos a juventud); si bien no fue identificada una cifra precisa de políticas en las que interviniera la población juvenil, el informe elaborado por la Fundación Idea apunta que “las intervenciones de política pública identificadas como relevantes para el desarrollo de la juventud en México (...) tampoco los involucran en los procesos de diseño, implementación y evaluación”¹⁸⁹:

Objetivo 2: Acceso efectivo a la justicia

El primer indicador proponía el porcentaje de la población joven que piensa que se respetan sus derechos de manera completa o parcial. El documento de Fundación Idea ubicó este dato en 78.6%¹⁹⁰. La cifra se colocó por debajo de la situación reportada por el Imjuve en 2007 (84.2%).

El segundo indicador estimaba a las y los jóvenes que piensan que se respeta de manera completa o parcial su derecho a un juicio justo. Fundación Idea colocó esta cifra en 68.5%; este porcentaje se ubica muy cercano al 68.9% estimado por el Imjuve en 2007, cuando la meta para 2012 era de 72%.

Sobre el tercer indicador, es decir, el porcentaje de la población joven que acudió a presentar una denuncia, siendo víctima de un delito, no se encontraron datos: El microportal de la Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública 2012 (Envipe) no se encontraba disponible¹⁹¹.

¹⁸⁸ Instituto Mexicano de la Juventud, *Informe de Rendición de Cuentas de la Administración Pública federal, 2006-2012*, p. 43 (disponible en <http://goo.gl/bYTr3m>, consultado el 14 de agosto de 2015).

¹⁸⁹ Fundación Idea, *Et. Al.*, Op. Cit., p. 93.

¹⁹⁰ Fundación Idea, *Et. Al.*, Op. Cit., pp. 58-59.

¹⁹¹ Consultado por última vez el 16 de agosto de 2015 <http://goo.gl/scYZjT>.

El cuarto indicador proponía reducir el porcentaje de delitos cometidos por los jóvenes entre 12 y 25 años de edad de 44.8% a 35%. El dato más cercano ubicado fue que en 2009, las personas entre 18 y 30 años de edad representaban 39.7% del total de las y los reclusos mayores de edad en el país¹⁹².

Objetivo 3: Acceso y permanencia en la educación

La propuesta del primer indicador para este objetivo era el de incrementar el porcentaje de jóvenes que consideraban que se respeta de manera completa o parcial su derecho a la educación, de 75.4% a 80%. El documento de Fundación Idea reporta un 76%¹⁹³, similar al de 2007.

El segundo indicador disminuía el porcentaje de la población joven en situación de rezago educativo de 29.3% —en 2007— a 25%. El INEGI reportó en 2011 que 26.7% de la población entre 15 y 29 años de edad tenía rezago educativo¹⁹⁴, lo cual significaría un logro de 93.6% de la meta planteada.

Sobre el indicador de cobertura en educación media superior, un reporte de Coneval en 2011 reflejaba un 65%¹⁹⁵. La situación en 2007, de acuerdo con el Imjuve, era de 59.7% y la meta para 2012 era de 68%. Puede considerarse un avance de 60% en esta meta.

Por lo que respecta a la educación superior, el mismo reporte de Coneval informó de un 28%¹⁹⁶. La meta era de 30%, cuando la situación en 2007 era de 24.3%, es decir, es posible considerar un avance de 65%.

El último indicador para este objetivo era el porcentaje de la población joven con acceso a internet en sus escuelas. La Encuesta Nacional de Juventud

¹⁹² Fundación Idea, *Et. Al.*, Op. Cit., p. 61.

¹⁹³ *Ibidem*, p. 58.

¹⁹⁴ Instituto Nacional de Estadísticas y Geografía (INEGI), *Mujeres y hombres en México 2011*, Instituto Nacional de Estadística y Geografía, Instituto Nacional de las Mujeres, México, 2012, p. 84 (Disponible en <http://goo.gl/NixKx2>, consultado el 10 de agosto de 2015).

¹⁹⁵ Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval), *Informe de Evaluación de la Política de Desarrollo Social en México en materia de rezago educativo 2011*, p. 22 (Disponible en <http://goo.gl/Qw1pNI>, consultado el 11 de agosto de 2015).

¹⁹⁶ *Ídem*.

2010 reflejó que 28.5% de los jóvenes tenían internet en sus casas —no sus escuelas— contra un 20.1% en 2005¹⁹⁷. La meta propuesta por el Pronajuve era de 40% para 2012, aunque no fue posible determinar el porcentaje de jóvenes con acceso a internet en sus escuelas.

Objetivo 4: Trabajo decente

El primer indicador para este objetivo era lograr 395 mil acreditaciones obtenidas por jóvenes entre 15 y 24 años en los centros de formación para el trabajo. De acuerdo con Informe de Rendición de Cuentas del Imjuve, entre 2006 y 2012 se otorgaron 212 mil 723 servicios de fortalecimiento al trabajo¹⁹⁸.

La tasa de desocupación abierta entre jóvenes profesionistas de 7% era la meta para 2012 del segundo indicador. Durante 2013, esta tasa se ubicó en 7.7% en la población entre 14 y 29 años de edad, siendo más elevada para mujeres (8.8%) que para hombres (7%)¹⁹⁹. En un cálculo de elaboración propia, con base en la información disponible en el portal del INEGI²⁰⁰, la población joven profesional desocupada se estimó en 23%, aunque no fue posible ratificarla con otros datos.

El tercer indicador proponía elevar a 45% el porcentaje de jóvenes trabajadores de 16 a 29 años de edad con contrato laboral. El documento de fundación Idea reportó que 32% de las y los jóvenes que trabajan cuentan con un contrato²⁰¹, esta cifra está por debajo de la situación reportada por el Imjuve en 2007, de 38.8%.

El porcentaje de los jóvenes que trabajan con prestaciones de acuerdo con la ley era el cuarto indicador, la meta para 2012 era de 25%; sin embargo, no fue posible encontrar una estadística alusiva a este aspecto específico.

¹⁹⁷ Instituto Mexicano de la Juventud (Imjuve), *Encuesta Nacional de Juventud 2010*, p. 29 (disponible en <http://bit.ly/yllgli>, consultado el 23 de abril de 2015).

¹⁹⁸ Instituto Mexicano de la Juventud, *Informe de Rendición de Cuentas de la Administración Pública federal, 2006-2012*, p. 32 (disponible en <http://goo.gl/bYTr3m>, consultado el 14 de agosto de 2015).

¹⁹⁹ Instituto Nacional de Estadísticas y Geografía (INEGI), *Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (ENOE)*, datos al primer trimestre de 2013.

²⁰⁰ Liga disponible en <http://goo.gl/bklixV> (consultado el 15 de agosto de 2015).

²⁰¹ Fundación Idea, *Et. Al., Op. Cit.*, p. 76.

El último indicador de este objetivo era el porcentaje de la población joven que logró concretar su negocio, la meta para 2012 era de 17%. De acuerdo con la Encuesta Nacional de Valores en Juventud 2012, 16.4% de las y los jóvenes alguna vez han intentado comenzar su propio negocio, de los cuales, prácticamente la mitad —49.4%— dijo lograr concretarlo, mientras que 82.8% de quienes dijeron concretarlo señalaron que actualmente funciona²⁰². Debido a la vaguedad del indicador no es posible determinar su éxito o fracaso, aunque se considerará que uno de cada dos jóvenes que emprendieron un negocio, lograron concretarlo.

Objetivo 5: Fomento de la salud de las y los jóvenes

Para el quinto objetivo, el primer indicador propuesto es el porcentaje de jóvenes que piensan que se respeta de manera completa o parcial su derecho a la salud. La meta planteada para 2012 era de 82.5%; sin embargo, esta cifra se ubicó en 79.5%²⁰³, un nivel muy similar al reportado en 2007 (79.2%).

El segundo indicador colocaba como meta para 2012 lograr un 52.5% de la población entre 12 y 29 años con derecho a algún servicio de salud. Fundación Idea reportó que 64.2% de las y los jóvenes contaban con algún servicio de salud: 30% en el Seguro popular; 27% en el IMSS y 7.2% en el ISSSTE²⁰⁴.

Disminuir a 35% en mujeres y 10% en hombres, el porcentaje de jóvenes con cintura de mayor riesgo para síndrome metabólico fue el tercer indicador para este objetivo. Debido a la ambigüedad de esta definición, no fue posible determinar una cifra de la situación en 2012.

El cuarto indicador planteaba una meta de incrementar a 52.5% el porcentaje de jóvenes que usaron algún anticonceptivo en su primera relación sexual. Fundación Idea reportó que 36% de las mujeres entre 15 y 17 años utilizan algún método anticonceptivo, mientras que el porcentaje de mujeres entre 18 y

²⁰² Instituto Mexicano de la Juventud (Imjuve), *Encuesta Nacional de Valores en Juventud 2012*, p. 12 (disponible en <http://goo.gl/n10if7>, consultado el 10 de agosto de 2015).

²⁰³ Fundación Idea, *Et. Al.*, Op. Cit., pp. 58-59.

²⁰⁴ *Ibidem*, p.50.

19 se eleva hasta 43.7%; no es sino hasta el grupo de 20 a 24 años, que se logra un 55%²⁰⁵.

Reducir a 25% el porcentaje de mujeres que se embarazan antes de los 18 años es el siguiente indicador. La Encuesta Nacional de Juventud reveló que el 6.6% de las mujeres entre 15 y 17 años han estado embarazadas, mientras que aquellas entre 18 y 19 años, 19.2% lo han estado²⁰⁶. No obstante lo anterior, no fue posible determinar el porcentaje de las mujeres menores de 18 años que han estado embarazadas.

El sexto indicador proponía una disminución del 10% en el consumo de drogas ilegales en la población de 12 a 17 años. En 2011, se estimó que la prevalencia de consumo para este sector era de 2.2% en hombres y 0.9% en mujeres²⁰⁷. La meta se alcanzó para el sector masculino, pues su situación en 2007 era de 2.5%; no así para el sector femenino, pues su situación ese mismo año era de 0.7%.

El último indicador para el objetivo 5 fue el de reducir en un 15% las 5 mil 259 muertes registradas a causa de accidentes de tránsito de vehículos de motor en la población entre 15 y 29 años, durante 2007. El INEGI, estimó que para 2012 5 mil 584 muertes en jóvenes ocurrieron por esta causa²⁰⁸, lo cual representa un incremento de 6% respecto de 2007.

Objetivo 6: Vivienda Adecuada

El primer indicador de este último objetivo es el del porcentaje de la población joven que considera que se respeta de manera completa o parcial su derecho a una vivienda digna; la meta para 2012 era de 80%. La Fundación Idea encontró

²⁰⁵ Fundación Idea, *Et. Al.*, Op. Cit., p. 53.

²⁰⁶ Instituto Mexicano de la Juventud (Imjuve), *Encuesta Nacional de Juventud 2010*, p. 21 (Disponible en <http://bit.ly/yllqli>, consultado el 23 de abril de 2015).

²⁰⁷ Instituto Mexicano de la Juventud (Imjuve), *Programa Nacional de Juventud 2014-2018*, p. 34 (Versión electrónica disponible en <http://goo.gl/rViR2W>, consultado el 17 de agosto de 2015).

²⁰⁸ Instituto Nacional de Estadísticas y Geografía (INEGI), *Estadísticas a propósito del Día Internacional de la Juventud*, 2013 (Disponible en <http://goo.gl/3whJ98>, consultado el 13 de agosto de 2015).

que sólo un 71% de la población de este grupo etario considera que se respeta este derecho²⁰⁹.

El siguiente indicador proponía que fueran otorgados 35% de los créditos solicitados por la población joven a instituciones de fomento a la vivienda; el propio Imjuve refirió que 61.9% de las solicitudes crediticias hipotecarias por jóvenes fueron aceptadas²¹⁰.

Para los últimos dos indicadores de este objetivo, a saber, porcentaje de la población joven que cotiza para obtener un crédito hipotecario y porcentaje de esta misma población que cuenta con prestaciones en materia de vivienda, no fue posible desagregar datos del resto de la población económicamente activa.

Como información adicional, el presupuesto de la dependencia registró una notable tendencia a la alta: En 2007, el presupuesto era de 172 millones de pesos (mdp), mientras que en 2011 le fueron asignados poco menos de 317 millones de pesos —prácticamente el doble—, al final del periodo considerado para esta investigación, el Imjuve ejerció un presupuesto de 209 mdp²¹¹.

Otro aspecto relevante de la gestión del Instituto fueron los Centros Interactivos Poder Joven. En 2006, éstos sumaban 139 en funcionamiento; para 2011, se contaban 312 centros, los cuales ofrecían unos de computadoras con internet, orientación e información sobre temas de interés para las y los jóvenes, además de otras actividades y talleres²¹².

El informe de rendición de cuentas enfatiza que la página de este programa “permitirá un mayor nivel de comunicación e interacción con todos los actores del Programa a nivel nacional, además de la difusión que se le puede dar al

²⁰⁹ Fundación Idea, *Et. Al.*, Op. Cit., pp. 58-59.

²¹⁰ Instituto Mexicano de la Juventud (Imjuve), *Programa Nacional de Juventud 2014-2018*, p. 30 (Versión electrónica disponible en <http://goo.gl/rViR2W>, consultado el 17 de agosto de 2015).

²¹¹ Instituto Mexicano de la Juventud, *Informe de Rendición de Cuentas de la Administración Pública federal, 2006-2012*, pp. 88 a 100.

²¹² Instituto Mexicano de la Juventud, Op. Cit., p. 26

mismo”²¹³; no obstante, al momento de realizar esta investigación, la liga www.espaciopoderjoven.gob.mx no se encontraba disponible²¹⁴.

4.2 Evaluaciones realizadas por actores independientes

En 2012, la Fundación Idea, en colaboración con el Fondo de las Naciones Unidas para la Población (UNFPA, por sus siglas en inglés) y el Imjuve, presentaron la “Evaluación Transversal: políticas y programas para el desarrollo de la juventud, 2012”. Esta evaluación identificó 106 programas de intervención a nivel federal considerados como relevantes para el desarrollo de la juventud: 41 programas operativos, es decir, con presupuesto definido, reglas de operación y evaluaciones externas; 24 fondos —intervenciones con algún criterio de inclusión pero no producen servicios, sólo bolsas de recursos—; y 41 iniciativas o campañas²¹⁵.

El documento determinó que seis de cada diez de las intervenciones consideradas no cuentan con evaluaciones (56.6%), mientras que cuatro de cada diez cuentan con evaluaciones básicas, limitadas al diseño o al desempeño (37.7%); finalmente, apenas un 5.7% de los programas cuentan con evaluación de impacto²¹⁶. Adicionalmente, Fundación Idea apuntó que la palabra “programa” es usada de manera laxa para nombrar a una intervención con presupuesto que una campaña de información, sin presupuesto.

En seguimiento con la evaluación a los programas federales, concluyó que muy pocas intervenciones cuentan con documentos que expliciten objetivos, indicadores, montos de apoyo, requisitos y criterios de elegibilidad etc. Adicionalmente, gran parte de las intervenciones no tienen definida una población potencial u objetivo, e incluso, algunos determinan como población objetivo a instituciones²¹⁷

²¹³ Ídem.

²¹⁴ Consultada por última vez el 16 de agosto de 2015

²¹⁵ Fundación Idea, *Et. Al.*, Op. Cit., p. 20.

²¹⁶ Ídem.

²¹⁷ *Ibidem*, p. 92.

El informe determinó que “No existe una política federal integral y transversal para el tema de juventud, como la instrumentada para el tema de equidad de género mediante el Instituto Nacional de las Mujeres”²¹⁸. Al seguir la comparación con el Inmujeres, este informe destacó que “las diferentes intervenciones en favor de la juventud están aisladas y se encarecen al estar estructuradas de esta manera”²¹⁹. Otro aspecto relevante es que estas intervenciones no tiene como fundamento el reconocimiento de las y los jóvenes como sujetos de derecho, por lo que terminan siendo diseñadas con una mirada adulto-céntrica y con visiones parciales de las necesidades de este grupo etario²²⁰.

No obstante lo anterior, el informe reconoce un avance en el diseño de políticas públicas al aclarar que “hace diez años, prácticamente ninguna de las intervenciones dirigidas a atender a la juventud mexicana hubiera contado con evaluaciones externas, ni siquiera de tipo básica”²²¹.

El diagnóstico realizado sobre la transversalidad de estas 106 intervenciones federales puede concentrarse en dos aspectos que resulta necesario transformar: el primero es la falta de un marco legal que garantice derechos a la juventud y que reconozca a este grupo poblacional como parte fundamental del desarrollo de la sociedad; el segundo, es la débil estructura institucional que existe para atender las necesidades de este grupo²²².

Fundación Idea reconoce que el Imjuve no cuenta con la capacidad institucional o el peso político para acordar acciones integrales y transversales. En sintonía con este diagnóstico, la exdirectora Priscila Vera confirmó que el Imjuve no cuenta con la “institucionalidad suficiente, con las facultades suficientes, para garantizar una política transversal de juventud”.

²¹⁸ *Ibidem*, p. 21.

²¹⁹ *Ibidem*, p. 92.

²²⁰ *Ibidem*, p. 93.

²²¹ *Ibidem*, p. 90.

²²² *Ibidem*, p. 90.

Otra evaluación destacada sobre las políticas de juventud, concretamente sobre el Pronajuve, fue realizada por la asociación civil Fuerza Ciudadana en 2008. En sus consideraciones, esta OSC denunció que “miembros de organizaciones de la sociedad civil, académicos, especialistas en el área de juventud y la población en general no fuimos convocados para aportar nuestras propuestas y observaciones” durante el periodo de consulta que sirvió como base para elaborar el Programa²²³. La organización hace énfasis en que la Ciudad de México y otras tres entidades quedaron fuera del proceso de integración de propuestas y contenidos. En contraparte, Priscila Vera refirió que se hizo un diagnóstico con especialistas y después, varias consultas a nivel estatal.

Al hacer una revisión de las propuestas del Pronajuve, Fuerza Ciudadana criticó la ambigüedad al apuntar que se pretende crear nuevos órganos y dependencias, tales como la Red Nacional de Políticas de Juventud, pero no se menciona su forma de operación, integración o criterios de trabajo²²⁴. En conclusión, la organización civil apunta que el Programa “carece de una visión desde la sociedad civil organizada y su trabajo con jóvenes”²²⁵. Asimismo, y en coincidencia tanto con la exdirectora del Imjuve, como con Fundación Idea, apuntan la necesidad de dotar de mayores facultades al Imjuve para instrumentar la política nacional de juventud y consolidar los mecanismos de coordinación interinstitucional, además de la creación de la Ley Nacional de Juventud²²⁶.

4.3 Indicadores Internacionales para políticas de juventud

La Comisión Económica para América Latina (Cepal) y el Organismo Iberoamericano de la Juventud (OIJ) propusieron un “conjunto de indicadores para evaluar la evolución de la situación de la juventud en países iberoamericanos” que permitirán monitorear “los efectos de las políticas

²²³ Organización Fuerza Ciudadana, ac., *Informe Final del Observatorio Ciudadano de Políticas para la Juventud*, México DF, 2008, p. 57.

²²⁴ *Ibíd.*, p. 62.

²²⁵ *Ibíd.*, p. 76.

²²⁶ Organización Fuerza Ciudadana, ac., *Op. Cit.*, p. 76.

públicas orientadas a mejorar la condición y participación en la sociedad de los jóvenes”²²⁷ en la región.

El documento presentado por Cepal, en colaboración con el OIJ, enfatiza las paradojas a las que se enfrenta la juventud en Latinoamérica: goza de más acceso a la educación, pero menos incorporación al empleo que sus pares adultos; posee más información, pero tiene menos injerencia en el poder; cuenta con más expectativas de autonomía, pero menos opciones para materializarla que generaciones anteriores. Asimismo, enfatiza que los jóvenes “ostentan un lugar ambiguo entre receptores de políticas y protagonistas del cambio”²²⁸.

La dualidad expresada líneas arriba, entre receptores de políticas y protagonistas del cambio, encaja en la discusión de las tendencias de la nueva gestión pública: la perspectiva de jóvenes beneficiarios de políticas que resulta similar al redimensionamiento de la ciudadanía como un cliente, al que deben orientarse los servicios de las organizaciones gubernamentales²²⁹; contrastado con la juventud protagonista del cambio, que de manera análoga, la gobernanza interpreta a la sociedad para cumplir sus funciones²³⁰.

La propuesta de CEPAL y el OIJ se divide en cinco áreas prioritarias²³¹:

1. Reconocimiento de derechos e igualdad ante la ley.

Los aspectos más relevantes de esta categoría son la existencia de un marco jurídico y de propuesta gubernamental orientado específicamente a las y los jóvenes; México cuenta con una institución especialmente encargada de los temas de jóvenes, que ha instrumentado una política nacional especialmente dirigida a la juventud, y algunos de sus programas son focalizados a distintos segmentos juveniles. Las carencias de México para estos indicadores son

²²⁷ CEPAL-OIJ, *La juventud en Iberoamérica, Tendencias y urgencias*, 2da. Edición, CEPAL, Buenos Aires, 2007, p. 319.

²²⁸ *Ibidem*, p. 320.

²²⁹ Barzelay, Michael, *Breaking through bureaucracy* (Atravesando la burocracia), Berkeley, California, University of California Press, 1992, p. 6.

²³⁰ Aguilar, Luis F., “Las dimensiones y los niveles de gobernanza” en *Cuadernos de Gobierno y Administración Pública*, edición 1, pp. 11-36

²³¹ CEPAL-OIJ, *Op. Cit.*, pp. 322-326.

referencias constitucionales particulares de los jóvenes y la posibilidad de objeción de conciencia frente al servicio militar obligatorio.

Asimismo, existen leyes de enseñanza obligatoria hasta la preparatoria, aunque algunas organizaciones han hecho énfasis en las carencias de un programa de salud sexual y reproductiva para adolescentes y jóvenes.

2. Acceso equitativo a los recursos de la sociedad e igualdad de oportunidades.

Para esta área, la CEPAL propone indicadores de tasas de mortalidad de las principales causas de la población joven (accidentes, violencia, ITS, etc) así como esperanza de vida, comparándolos con la población considerada no joven. Si bien México cuenta con datos disponibles sobre estos datos en las y los jóvenes, no fue posible detectar un documento que hiciera esta comparación expresamente con la población adulta.

También sugiere la inclusión de otros indicadores como la tasa de desocupación, ingreso medio, analfabetismo, la proporción de jóvenes incluidos en sistemas de protección social, entre otros.

3. Acceso a una calidad de vida estimada adecuada.

En esta área prioritaria se consideran indicadores ya propuestos previamente por el Imjuve —en su gran mayoría— tales como jóvenes con contrato, con sistemas de salud, con servicios de vivienda, dimensiones de pobreza, mujeres embarazadas.

4. Recursos para el logro de la autonomía y emancipación.

En este apartado se consideran indicadores que evalúen las características familiares de las y los jóvenes, con quién viven; así como actividades principales remuneradas o no, nivel máximo de estudios y uso de anticonceptivos.

5. Participación en los procesos democráticos y en el ejercicio de la ciudadanía.

Para esta última dimensión, fueron propuestos indicadores como inscripción de registros electorales, votantes jóvenes en la última elección, afiliación a

organizaciones de la sociedad civil, participación en voluntariados. Otras proposiciones en esta dimensión son las de acceso a cargos de elección pública, a saber, la proporción de jóvenes en cargos como alcaldes, diputados o en partidos políticos.

Si bien no existe un documento explícito que aborde estos indicadores en sus términos, algunas de estas ideas fueron presentadas en el Programa Nacional de Juventud y otros más pueden ser deducidos de la información proporcionada por el Instituto Federal Electoral.

4.4 Conclusiones parciales

De la revisión hecha por esta investigación a la situación de 2012 de los indicadores propuestos en el Programa Nacional de Juventud 2008-2012, se desprende que de 24 indicadores, cuatro fueron cumplidos: La disminución en rezago educativo, la población joven que logró concretar su negocio, la población joven con derecho a algún servicio de salud y el número de créditos destinados a la población joven.

Otros cuatro indicadores reportan avances por encima del 50% de las metas planteadas en el documento: la disminución de delitos cometidos por jóvenes, la cobertura en educación media superior, la cobertura en educación superior y la reducción en consumo de drogas ilícitas.

Cinco indicadores no fue posible determinar su situación en 2012, ya sea por su ambigüedad o por la insuficiencia de datos estadísticos: la población joven objeto de un delito que acudió a presentar una denuncia, la población joven trabajadora con prestaciones de acuerdo con la ley, la población joven que tiene cintura de mayor riesgo para síndrome metabólico, la población joven trabajadora que cotiza para obtener un crédito hipotecario y la población joven ocupada que cuenta con prestaciones en materia de vivienda.

15 de los 24 indicadores reportaron su situación en 2007 a raíz de la Encuesta Nacional de Juventud 2005, sin embargo, la Encuesta Nacional de Juventud,

elaborada por el mismo Imjuve únicamente incorporó en su cuestionario tres de estos 15 indicadores.

La evaluación realizada a las metas plasmadas por el Imjuve se coloca en sintonía con el diagnóstico en el que coincidieron Fundación Idea, Fuerza Ciudadana e inclusive la extitular de la dependencia, Priscila Vera. La transversalidad en la gama de oferta gubernamental para el sector público no pudo detectarse mediante una relación lógico causal, como supone la teoría de políticas públicas; asimismo, la elaboración de los indicadores no ofreció evidencias estadísticas o empíricas que justificaran los rangos establecidos y no fueron realizados seguimientos a estas metas durante el periodo que ocupó a la presente investigación.

No obstante lo anterior, un aspecto favorable que puede desprenderse de esta evaluación es que el Programa Nacional de Juventud 2008-2012 es el primer documento, en materia de diseño de políticas públicas de juventud, que realiza un esfuerzo por incorporar objetivos, metas e indicadores que puedan evaluarse.

Conclusiones generales

La presente investigación presentó un breve análisis de diseño de las políticas públicas propuestas por el Instituto Nacional de Juventud (Imjuve) en el Programa Nacional de Juventud 2008-2012, partiendo de la idea que estas políticas presentan algunas deficiencias para insertar efectivamente a las y los jóvenes a la sociedad mexicana.

El primer apartado retomó las definiciones que surgen a partir de las diferentes perspectivas con las que se han realizado estudios sobre políticas públicas en las décadas recientes. Tras exponer los principales enfoques analíticos de esta disciplina, fue propuesta una definición precisa, que incorpora los principales elementos de coincidencia entre la variedad de puntos de vista, entendiendo a las políticas públicas como el conjunto de acciones —y decisiones... estructuradas y sistemáticas, ejercidas por la autoridad legítima, para resolver un problema considerado como público, en el que intervienen actores de la sociedad civil durante todo su proceso.

Partiendo de la definición anterior, las políticas públicas de juventud son todas aquellas acciones o decisiones de la autoridad pública destinadas a atender a este sector de la población —que en México está definido entre los 12 y los 18 años de edad—. Debido a que la principal característica que comparte este grupo es el rango de edad, fue retomada la propuesta de considerar en la política juvenil una perspectiva generacional, es decir una perspectiva de política pública que pretenda garantizar condiciones de igualdad entre los grupos sociales de diferentes edades.

Otro elemento considerado fundamental en el diseño de las políticas públicas juveniles es la transversalización, es decir, una articulación de programas públicos que propician la incorporación de la población joven a la sociedad.

La segunda sección ofreció un panorama general de la población joven durante el periodo de 2008 a 2012, tomando como criterios principales las situaciones de educación, salud, empleo y participación ciudadana. La generación actual

de jóvenes ha incrementado el número de años en promedio estudiados y ha logrado mayor igualdad entre hombres y mujeres; también, el abatimiento de las principales causas de muerte y enfermedades en las etapas tempranas de vida permitió incrementar sensiblemente a la población juvenil.

No obstante lo anterior, la deserción escolar —concentrada principalmente en la transición de la secundaria a la preparatoria—, el acceso a anticonceptivos, el embarazo adolescente, la baja remuneración en los trabajos disponibles para jóvenes y la muy mala imagen de la vida política en el país —que incide en una apatía por la vida pública en las y los jóvenes— fueron detectados como los aspectos más relevantes que afectan a la población juvenil.

Las fuentes consultadas para la compilación de los diferentes indicadores demográficos y socioeconómicos ofrecidos en el segundo apartado consideraron definiciones diferenciadas de juventud; algunas contemplaban un rango de edad de 15 a 29 años, otras de 12 a 25 o de 15 a 29; pocos indicadores —la mayoría elaborados por el Imjuve— ofrecieron datos sobre la población entre 12 y 29 años de edad.

En el tercer capítulo fue presentado un breve desarrollo histórico de las dependencias de gobierno dedicadas a la juventud, haciendo especial énfasis en la perspectiva gubernamental respecto a los jóvenes. Derivado de esta revisión de la historia, es posible afirmar que el Imjuve es el órgano público más avanzado en materia de atención a las y los jóvenes, al poseer autonomía y estar descentralizado de la administración pública central, además de contar con un órgano especializado de investigación y un consejo de seguimiento de políticas públicas en el que intervienen miembros de la sociedad civil.

El último apartado concentró su atención en una revisión del Programa Nacional de Juventud, a partir de su diseño y de los resultados que reflejaba la sociedad joven en 2012. Un aspecto a resaltar de esta revisión es que el propio Imjuve no elaboró reporte o informe alguno que diera seguimiento al Pronajuve; asimismo, las modificaciones hechas a la Encuesta Nacional de Juventud 2010 excluyeron 12 de los 15 indicadores plasmados en este Programa y que fueron

recabados desde la Encuesta de juventud de 2005. Por último, únicamente cuatro indicadores alcanzaron la meta propuesta y cuatro más reportaron un avance de más de 50%.

La revisión hecha por esta investigación a los indicadores del Pronajuve se suma a las conclusiones expuestas por la *Evaluación Transversal* de Fundación Idea, el *Informe Final del Observatorio Ciudadano de Políticas para la Juventud* de Fuerza Ciudadana y la entrevista realizada a Priscila Vera, en el sentido de que no existe una política pública integral y transversal de atención a la juventud en la administración pública federal; existen programas y acciones públicas aisladas y poco evaluadas que atienden aspectos específicos de la juventud, organizados por diferentes instancias públicas, la mayoría de las veces en desconocimiento del Instituto Mexicano de la Juventud.

La falta de integralidad en la oferta pública orientada a las y los jóvenes no permite articular los esfuerzos de la administración pública para insertar exitosamente a este grupo etario en la sociedad mexicana. Los grandes rubros que fueron sugeridos como punto de partida para el presente análisis, a saber, educación, trabajo, salud y participación ciudadana, son atendidos por diferentes organizaciones sin colaboración y sin participación del Imjuve.

Si bien no fue detectada una perspectiva de transversalidad o una elevada eficiencia en la consecución de las metas propuestas en el Pronajuve, es de resaltar —como lo hizo en entrevista Priscila Vera— que se trataba del primer esfuerzo público por establecer mecanismos de revisión y evaluación de las acciones gubernamentales en favor de la juventud. En este sentido, el Programa de juventud del periodo evaluado realizó una aportación histórica, que si bien resultó insuficiente, se colocó en la ruta correcta hacia la hechura de políticas públicas concretas, medibles y evaluables que puedan modificar la realidad de su población objetivo, en este caso específico, las y los jóvenes mexicanos.

A partir de los resultados obtenidos, se ofrecen algunas recomendaciones de política pública, que encontraron eco en diferentes entrevistas realizadas para

el presente documento, así como en los reportes e informes consultados sobre la evaluación de políticas juveniles no sólo en México sino también en América Latina. Es pertinente acotar que estas recomendaciones son medidas que serán presentadas de manera enunciativa y no exhaustiva:

- ✓ Resulta necesario impulsar la aprobación de una ley nacional de juventud que explicita los derechos de este grupo social, así como los mecanismos mediante los cuáles puedan ser exigibles.
- ✓ El Imjuve debe elaborar informes periódicos sobre el avance de las acciones y programas plasmados en el Programa Nacional de Juventud, procurando —en la medida de lo posible— sostener los mismos criterios de evaluación, para facilitar los ejercicios de comparación.
- ✓ El Instituto debe incidir en homologar la información estadística elaborada por otras dependencias públicas, estratificadas por edad, hacia el rango de 12 a 29 años de edad.
- ✓ Puede considerarse la opción de reformar la conformación del Consejo de Evaluación de Políticas Públicas, para ofrecer un espacio a organizaciones civiles, en lugar de personas específicas, que puedan realizar un seguimiento constante de las acciones implementadas por el Instituto.
- ✓ Utilizando al Inmujeres como referente institucional, podría desvincularse al Imjuve de cualquier dependencia federal y dotarlo de capacidad para opinar sobre la ejecución de programas en favor de la juventud en otras dependencias federales.

Finalmente, la presente investigación concentró el análisis de política pública a su diseño original y contrastó sus indicadores con los resultados obtenidos en el último año del periodo considerado; por lo anterior, este análisis se limitó a ser uno de diseño y planeación, por lo que futuras investigaciones en este mismo tema podrían concentrarse en la implementación de las políticas públicas destinadas a jóvenes, así como en sus mecanismos de evaluación, que —como quedó señalado en este documento— resultan insuficientes para poder estimar las medidas a tomar para corregir las políticas vigentes.

Fuentes consultadas

—Bibliográficas

Aguilar Villanueva, Luis F., en Mariñez Navarro, Freddy y Garza Cantú, Vidal, *Política pública y democracia en América Latina*, Miguel Ángel Porrúa, Monterrey, México, 2009, pp. 11 y 31.

——— “Los objetos de conocimiento de la administración pública”, en *Revista de Administración Pública*, núm. 54, 1983. pp. 361-384.

———, “Las dimensiones y los niveles de gobernanza” en *Cuadernos de Gobierno y Administración Pública*, edición 1, pp. 11-36.

Alayón, Norberto, *Asistencia y Asistencialismo*, 4ta edición, 2008, Lumen-Hvmanitas.

Ander-Egg, Ezequiel, *Introducción a la Planificación*, Siglo XXI, Madrid 1991.

Arellano, David y Blanco, Felipe, *Políticas Públicas y Democracia*, Instituto Federal Electoral, México, DF, 2013, p. 20.

Bardach, Eugene, *Los ocho pasos para el análisis de las políticas públicas, un manual para la práctica*, México, CID- Miguel Ángel Porrúa, 1998, pp.13-90.

Barzelay, Michael, *Breaking through bureacracy* (Atravesando la burocracia), Berkeley, California, University of California Press, 1992.

Basurto Calzadilla, Oscar, *Modelo de Políticas Públicas de atención a la juventud municipal, en el Estado de México, Caso “Izcalli Joven” 1998-2002*. UNAM, FES Acatlán, 2003.

Bobbio, Norberto, *Estado, Gobierno y Sociedad*, 2000, México, Fondo de Cultura Económica.

Bobbio, Norberto, Nicola, Matteucci y Pasquino, Gianfranco, *Diccionario de Política*, Siglo XXI Editores, Argentina, 2005.

Castillo Berthier, Héctor, Juventud, *Cultura y Política Social- Un Proyecto de investigación aplicada en la Ciudad de México, 1987-2007*, segunda edición, Imjuve, SEP, México DF, 2007.

CEPAL, *Juventud, población y desarrollo en América Latina y el Caribe: problemas, oportunidades y desafíos*; Santiago de Chile, 2000.

CEPAL-OIJ, *La juventud en Iberoamérica, Tendencias y urgencias*, 2da. Edición, CEPAL, Buenos Aires, 2007.

Conferencia de las Naciones Unidas sobre los Asentamientos Humanos (Hábitat II), *Programa de Hábitat*, 1996.

Cota, Marisol y Borges, Guilherme. “Estudios sobre conducta suicida en México: 1998-2008” en *Jóvenes* Núm. 32, Imjuve, 2009.

Easton, David, *The Politic System* (Esquema para el análisis político), Bs. As, Amorrortu, 1969.

Guerrero Orozco, Omar, *Políticas Públicas: Interrogantes. Ponencia sustentada en el Seminario Introducción a las Políticas Públicas*, México, Instituto Nacional de Administración Pública, 1992.

——— *Principios de Administración Pública*, 2007, Bogotá, Escuela Superior de Administración Pública de Colombia.

Laswell, Harold, “The Policy Orientation” (La orientación hacia las políticas) en Aguilar, Luis F. *El Estudio de las Políticas Públicas*, Miguel Ángel Porrúa, 2003, pp. 79-103.

- Lindblom, Charles, "La ciencia de salir del paso" en Aguilar, Luis F. (Ed.) *La hechura de las políticas*, Colección de Antologías de Políticas Públicas, Segunda Antología, Miguel Ángel Porrúa, México DF, pp. 201-225.
- Méndez M., José Luis, en Sanabria López, Juan José, *Antología de Teoría de la administración Pública*, ENEP Acatlán, 1998.
- Merino, Mauricio, *Políticas Públicas; Ensayo sobre la intervención del Estado en la solución de problemas públicos*, Centro de Investigación y Docencia Económicas, México DF, 2013.
- Molina, Ignacio, *Conceptos fundamentales de Ciencia Política*, Alianza Editorial, Madrid, 1998.
- Montes de Oca Marvaéz, Juan en Parra Toledo, Araceli (Coord.), *Las Políticas Públicas en México, de la teoría a la práctica*. UNAM, FES Acatlán. México 2009.
- Nerina, Jansen, *La teoría de las generaciones y el cambio social*, Madrid, Espasa-Calpe, 1977.
- Organización Fuerza Ciudadana, ac., *Informe Final del Observatorio Ciudadano de Políticas para la Juventud*, México DF, 2008.
- Parsons, Wayne, *Políticas públicas: una introducción a la teoría y la práctica del análisis de políticas públicas*, traducción de Atenea Acevedo, FLACSO, México DF, 2007.
- Pérez Islas, José Antonio (Coord.) Jóvenes e *Instituciones en México, 1994-2000: Actores, políticas y programas*, Instituto Mexicano de la Juventud, México DF, 2000.

Pérez Islas, José Antonio, Valdez González, Mónica, *Et. Al.* (Coords.), *Teorías sobre la Juventud, Las miradas de los clásicos*, Miguel Ángel Porrúa, México, 2008.

Rodríguez, Paul Giovanni y Quinteros, Diego, *Políticas de Juventud en Centroamérica: Construyendo un paradigma para el desarrollo social*, OIJ, Madrid, 2011.

Sanabria López, Juan José en Parra Toledo, Araceli (Coord.), *Las Políticas Públicas en México, de la teoría a la práctica*. UNAM, FES Acatlán. México 2009.

Sánchez Gómez, Luis; en *Joven Es, Revista de estudios sobre Juventud*. Año 6 número 01.

—Documentos oficiales

Cámara de Diputados, Diario de los Debates de la LXI Legislatura, 1 de marzo de 2012. (Disponible en <http://bit.ly/LXIT9c>, consultado el 14 de junio de 2015).

Centro Nacional para la Prevención y el Control del VIH/SIDA, Registro Nacional de Casos de SIDA, Datos al 31 de diciembre de 2011 (Disponible en <http://bit.ly/JmXUQy> Consultado el 23 de abril de 2012).

Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval), *Evolución de las líneas de bienestar y de la canasta alimentaria* (disponible en <http://goo.gl/JGaFXo>, consultado el 14 de agosto de 2015).

———*Informe de Evaluación de la Política de Desarrollo Social en México en materia de rezago educativo 2011* (Disponible en <http://goo.gl/Qw1pNI>, consultado el 11 de agosto de 2015).

Consejo Nacional de Población (Conapo), *La situación actual de los jóvenes en México*, México DF, 2010 (documento completo disponible en <http://goo.gl/5sMVhu>, consultado el 2 de agosto de 2015).

Diario Oficial de la Federación, 13 de diciembre de 1988.

———14 de febrero de 1972.

———2 de abril de 2015.

———2 de enero de 2013

———25 de febrero de 1950.

———29 de julio de 1999.

———5 de agosto de 2011.

———6 de enero de 1999.

———7 de noviembre de 2013.

Centro de Información de la Organización de las Naciones Unidas, *Año Internacional de la Juventud: Participación, Desarrollo, Paz* (Disponible en <http://goo.gl/MTTDtp>, consultado el 13 de agosto de 2015).

Instituto Mexicano de la Juventud (Imjuve), *Encuesta Nacional de Valores en Juventud 2012* (disponible en <http://goo.gl/n10if7>, consultado el 10 de agosto de 2015).

———*Encuesta Nacional de Juventud 2005* (Disponible en <http://goo.gl/vDWxUa>, consultado el 14 de agosto de 2015).

——— *Encuesta Nacional de Juventud 2010* (Disponible en <http://bit.ly/yllgli>, consultado el 23 de abril de 2015).

——— *Programa Nacional de Juventud 2008-2012* (Versión electrónica disponible en <http://goo.gl/rtmKHe>, consultado el 17 de agosto de 2015).

——— *Programa Nacional de Juventud 2014-2018* (Versión electrónica disponible en <http://goo.gl/rViR2W>, consultado el 17 de agosto de 2015).

——— *Informe de Rendición de Cuentas de la Administración Pública federal, 2006-2012* (Disponible en <http://goo.gl/bYTr3m>, consultado el 14 de agosto de 2015).

——— *Perspectiva de la Juventud en México, 2008* (disponible en <http://bit.ly/zpVWMe>, consultado el 23 de abril de 2015).

—— *Políticas de Operación 2012.*

Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), *Censo de Población y Vivienda 2010* (Portal interactivo disponible en <http://bit.ly/zurQef>, consultado el 17 de agosto de 2015).

—— *Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo, 2011* (Disponible en <http://goo.gl/guU9kR>, consultado el 15 de agosto de 2015).

—— *Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares 2012*, base de datos, 2012.

—— *Encuesta Nacional de la Dinámica Demográfica, 2009*

—— *Estadísticas a Propósito del Día Internacional de la Juventud, Agosto de 2011.*

—— *Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública 2012* (disponible en <http://goo.gl/scYZjT>, consultado el 16 de agosto de 2015).

—— *Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (ENOE),*

—— *Encuesta Nacional sobre Uso del Tiempo 2009* (Disponible en <http://goo.gl/xOfiWE>, consultado el 10 de agosto de 2015).

—— *Estadísticas a propósito del Día Internacional de la Juventud, 2013* (Disponible en <http://goo.gl/3whJ98>, consultado el 13 de agosto de 2015).

—— *Mujeres y hombres en México 2011*, Instituto Nacional de Estadística y Geografía, Instituto Nacional de las Mujeres, México, 2012 (Disponible en <http://goo.gl/NixKx2>, consultado el 10 de agosto de 2015).

Instituto Nacional de Salud Pública (2008), *Encuesta Nacional de Adicciones 2008* (Disponible en <http://goo.gl/IEV4wf>, consultado el 10 de agosto de 2015).

— Fuentes electrónicas

Fundación Idea, Fondo de Naciones Unidas para la Población, Instituto Mexicano de la Juventud, *Evaluación Transversal: Políticas y programas para el desarrollo de la juventud, 2012* (Disponible en <http://goo.gl/DQ8iyO>, consultado el 14 de agosto de 2015).

Guerrero Orozco, Omar, "Administración Pública" en Baca Olamendi, Laura, Et. Al. (comps.), *Léxico de la Política, México*, FLACSO, 2000. pp. 1- 2 (disponible en <http://goo.gl/csZnF2>, consultado el 1 de febrero de 2015).

Hopenhayn, Martín (Coord.), *Juventud y Cohesión Social en Iberoamérica (Síntesis)*, CEPAL, Santiago de Chile, 2008 (disponible en <http://goo.gl/K7CtdR>, consultado el 13 de agosto de 2015).

Krauskopf, Dina, *Desafíos en la construcción e implementación de las políticas de juventud en América Latina* (disponible en <http://goo.gl/gz3Ziu>, consultado el 13 de agosto de 2015).

Observatorio Vasco de la Juventud, *Introducción a la Política Integral de Juventud* (Disponible <http://bit.ly/UeIO47>, consultado el 11 de agosto de 2015).

Organización Internacional del Trabajo (OIT), *El Programa de Trabajo Decente* (Disponible en <http://bit.ly/gfGodX>, consultado el 13 de julio de 2015).

Organización Iberoamericana de la Juventud, *Convención Iberoamericana de Derechos de los Jóvenes*, Badajoz, España, octubre de 2005 (Disponible en <http://goo.gl/fEaeGa>, consultado el 14 de agosto de 2015).

Salazar Vargas, Carlos, *Análisis de políticas públicas (Primera Parte)*, Fundación Preciado (disponible en <http://bit.ly/uspNDH>, consultado el 01 de diciembre de 2011)

Tuirán, Rodolfo y Ávila, José Luis, *Jóvenes que no estudian ni trabajan: ¿Cuántos son?, ¿quiénes son?, ¿qué hacer?*, Este País, 201 (Disponible en <http://goo.gl/GHaUSC>, consultado el 4 de agosto de 2015).

Weber, Max, El político y el científico (disponible en <http://goo.gl/R3K00C>, consultado el 1 de febrero de 2015).

Woodrow, Wilson, “El estudio de la administración”, en *Political Science Quarterly*, núm. 2, 1887 (disponible en <http://goo.gl/QoNMPX>, consultado 1 de febrero de 2015).

—Hemerograficos

Martínez, N. *7 millones de ‘ni-nis’, bolsa de trabajo para el narco*, El Universal, 2009, 4 de diciembre (disponible en <http://goo.gl/p7RYZo>, consultado el 13 de agosto de 2015).

Anexo 2

Entrevista a Priscila Vera, el 14 de octubre de 2014

Entrevistador (E): ¿Cómo fue el proceso para que llegaras a dirigir el Imjuve?

Priscila Vera (PV): Bueno, pues yo estuve involucrada en la campaña del presidente Calderón, en la precampaña; después me voy a hacer mi maestría, de regreso estoy involucrada en la coordinación de políticas públicas, que era coordinada por Ernesto Cordero; y después se da la designación.

(E): En tu opinión, ¿Cuál es el principal problema de los jóvenes en México?

(PV): Más que un problema de las y los jóvenes, el gran tema es la transversalidad. El gran reto que tiene cualquier instituto en América Latina o en Iberoamérica, incluso, es que verdaderamente sea un órgano que cuente con la institucionalidad suficiente, con las facultades suficientes, para garantizar una política transversal de juventud.

Evidentemente, podría decir que evidentemente el gran reto y el gran tema de los jóvenes es el tema del empleo, pero no va a haber empleo sino tienes educación de calidad y nunca vas a garantizar que tengan acceso a un empleo si tampoco tienes salud, entonces más bien, yo creo, es la transversalidad.

(E): ¿El imjuve tiene esta institucionalidad?

(PV): No, no tiene esta institucionalidad. De hecho, nosotros planteamos una serie de reformas, justamente, para garantizar que tuviera esa fortaleza que le permitiera influir en las políticas públicas. ¿Qué es lo que yo creo que es fundamental? La incidencia presupuestal; de hecho, en la administración que yo estuve, logramos que hubiera un anexo de juventud, donde pudiera aglutinar las distintas políticas y programas, que era un paso inicial, porque evidentemente tú cuando veías ese anexo, pues eran verdaderamente programas aislados, que no tenían nada que ver, eran programas que tenía la Secretaría de Salud, la Secretaría de Educación, la Sedesol, Reforma Agraria,

pero en realidad, lo que te daba cuenta ese anexo era que no había una articulación real en el tema de las políticas de juventud.

Entonces, nosotros estuvimos planteando incluso una modificación al propio Instituto, para que el Instituto se convirtiera primero en el gran portador de procesos de políticas públicas de juventud; segundo, en el gran diseñador u opinador de políticas públicas de juventud; y tercero, que era fundamental, era una modificación legal para que verdaderamente tuviera incidencia en las políticas y en las recomendaciones que se hicieran a las distintas dependencias.

Hoy, el director y lo podemos poner también en los secretarios de juventud, lo que hace, lo hace a lo mejor con un muy buen esfuerzo, con muy buenas intenciones, pero al final del día todo está en el cabildeo político; O sea, el hecho de que el Instituto pueda coordinar con distintas dependencias depende del cabildeo político del titular.

(E): Varios dirigentes de ONG's decían que el Imjuve tanto es diseñador de políticas, como tiene esta parte política que los dirigentes no tengan. De ahí, algunos dicen que la propuesta idea es que hubiera un secretario de Juventud, ¿Crees que elevarlo a nivel de gabinete sea práctico o viable?

(PV): Más que práctico y viable, yo no creo que el tema del secretario lo haga más o menos poderoso. ¿Qué es lo que yo creo que tiene que existir? Que tiene que haber, verdaderamente, mecanismos para que el Instituto, o la figura que le quieran poner, sea el diseñador de las políticas públicas, que haya un mecanismo real para que tenga incidencia en las políticas y los programas de las dependencias y, tercero, que haga la evaluación, las recomendaciones y el seguimiento de esas políticas.

¿Qué es lo que pasa? y yo lo veía en otras secretarías de juventud, en las secretarías estatales, tú tenías ahí a Colima, a Guerrero, Michoacán. Y tú veías a una secretaría de la Juventud y veías a institutos de la juventud, y realmente, ser secretario no le daba mayor incidencia política. Yo tenía directores de institutos que tenían mucha mayor incidencia política, que gestionaban más recursos, que tenían mayor cercanía con el gobernador,

incluso que tenían más incidencia en las políticas que hacían las distintas secretarías, por la cercanía de los propios secretarios.

Entonces, como está el actual esquema, yo creo que no es secretaría vs. Dirección, yo creo que la carga tiene que ver en las facultades institucionales como tal. ¿Por qué digo que la secretaría no los haría más o menos poderoso? Por la forma y por el tema de cómo está estructurada la administración pública, local o federal. Tú ves una administración pública y es un esquema bastante vertical. Si a ti te dan un mandato específico, como un tema de salud, pues tú sabes muy bien que tienes que atender el tema de salud, y de ti depende toda la estructura de salud; puedes ver el secretario de salud, que tiene una coordinación con el IMSS, con el ISSSTE, organismos descentralizados que coordina o que no tiene una relación de subordinación; pero es un mandato muy concreto.

El gran problema en temas como los de género y de juventud no es que a ti te den el mandato, sería una secretaría que tenía que ser de chile, dulce y manteca. El chiste es que tienes que tener incidencia en las distintas políticas, yo creo que ese (la secretaría) no es el esquema, (el mejor mecanismo) es que tenga incidencia transversal y que tenga incidencia presupuestal. Cuando tú tienes incidencia presupuestal es cuando verdaderamente tienes poder para incidir en las políticas públicas. Hoy, tú ves la Secretaría de Hacienda, cuando ellos tienen la evaluación de las políticas y de ellos depende la asignación presupuestal, yo creo que un mecanismo así le ayudaría mucho más a una institución, dependencia o secretaría, como quieras poner la figura jurídica, en temas de juventud. Que realmente pasará por ella la asignación presupuestal de los programas, basada en la evaluación, que tendría que ser de manera coordinada con Coneval, de los propios estudios que fueran generando, del seguimiento que se le dieran a estas políticas y programas. Yo realmente, el tema de la secretaría, no es que lo rechace, simplemente, me parece que la administración pública local y federal está estructurada de manera muy vertical, y que para un tema transversal se necesita que tenga facultades de incidencia presupuestal y de seguimiento, para que realmente podamos lograr una política transversal, sino va a ser como muchas de las secretarías que se tenían a nivel local, no puedo dar una opinión ahora, pero sin duda alguna, no hacía ninguna diferencia, no tenían transversalidad, no tenían presupuesto, ninguna de las

tres hacía más que los otros organismos. Y si tú te ibas a sus programas, era una réplica del Instituto nacional: proyectos juveniles, organizaciones de la sociedad civil, con presupuestos pulverizados.

O sea, realmente cuándo uno hace la evaluación de la cantidad de jóvenes que tiene el país, o de la cantidad de jóvenes que tiene el Estado vs. los pequeños programas que se tienen en los institutos, te das cuenta que estás llegando a una cantidad muy pequeña, entonces la única forma que tengas una política real de juventud es si tuvieras presupuesto suficiente, y a mí me parece que la operación tiene que ir en los que tienen el *expertise*, en los especialistas, de salud, de educación, en los del trabajo, pero como Instituto, como organismo, tenemos que incidir en el diseño de los programas por las particularidades que tiene este sector de la población.

(E): Ahí entonces ¿sería más deseable un esquema como el de Inmujeres?

(PV): Yo creo que sí, como te digo, la secretaría no lo es tanto, lo importante son las facultades y hoy si te dan una secretaría de Estado, pero no tiene las facultades de transversalidad, pues es exactamente lo mismo. Es muy bonito decir que tienes un secretario de los jóvenes, que bárbaros que les den la voz, porque muchas veces se da más como un tema político y no: “es que en este gobierno los jóvenes si son prioridad y ahora tenemos un secretario y no sé qué”, pero la realidad es que yo siempre he creído que la prioridad de un gobierno se ve en materia presupuestal, y si ves las políticas y los programas, vas a darte cuenta que todos están sin ninguna articulación, te estás dando cuenta que son políticas aisladas aunque presupuestalmente la inversión en jóvenes no era menor, pero no era una política integral, eran programas aislados.

(E): El cambio del sector coordinado de la SEP al sector coordinado de Sedesol ¿Sirve de algo?

(PV): Bueno, yo vuelvo a insistir yo creo que no, los especialistas señalaban que no. Incluso, por eso cuando se crea el Instituto en el 99, se puso énfasis en que estuviera en la Secretaría de Educación Pública para que los jóvenes no

se vieran como una población vulnerable. Yo creo que la realidad es que si se sectoriza de un lado al otro, depende más bien de la gestión y de cuanta prioridad le dé un gobierno a los temas juveniles; el gran tema es que (inaudible)... No creo que haga la diferencia, es una simple adición de que si los jóvenes es una población vulnerable o no. Creo que dónde se tiene que ver el tema de juventud yo sí creo que es en la política transversal que al día de hoy no considero que se haya logrado consolidar; hay la visión pero faltan los instrumentos.

Yo creo que todos los que están en el tema de juventud —y si lo puedo decir de manera muy clara— tienen muchas ganas, mucho interés, mucha inquietud, le ponen demasiado esfuerzo, pero el semi institucionalismo es el que no te permite articular una política pública transversal.

(E): Entonces más que hablar de niveles y estructuras de gobierno, la parte fina ¿estaría en el diseño institucional?

(PV): Yo creo que sí: Incidencia presupuestal, incidencia en el diseño de las políticas públicas, que hubiera un seguimiento y que evidentemente en el tema también de la evaluación conjunta: se tendrían que hacer evaluaciones del Coneval, no es como que ahora el Instituto fuera un pequeño Hacienda, un pequeño Coneval; no, o sea, el diseño de las políticas públicas, pues si tendría que estar en el centro de estudio, que pudiera pedir estudios a las distintas universidades, tampoco es como que tengas que tener ahí a los investigadores; el seguimiento, pues si tendrías que tener personal absolutamente técnico, para dar seguimiento en colaboración con las universidades; la evaluación, pues tener un presupuesto conjunto con Coneval, para que la evaluación de las políticas de juventud y eso sí, facultad de tener incidencia a nivel presupuestal; que el instituto tenga que validar, con evaluaciones en mano, si este programa se tiene que modificar porque no está llegando a la población objetivo, porque tenemos que ampliarlo, porque tenemos que desaparecer lo que no está sirviendo, esa parte es la que yo creo que se tiene que fortalecer.

(E): Está de moda decir políticas públicas. Cuando entras a la parte fina, hay un pesado bagaje teórico de qué es la política pública, alguna vez hablé con el

director del Instituto de Juventud del Estado de México y él decía: “no, no hay diferencia real entre programa y política pública”. En la teoría claramente la hay, pero en términos prácticos ¿si hay una diferencia en decir “esto es un programa y esto es un política pública”?

(PV): Yo creo que si la hay. El gran problema en el tema de juventudes es que tenemos distintos programas, y que ves a Institutos como al Imjuve o las secretarías, que tenemos distintos programitas, pero no una política pública integral de atención a los jóvenes. Ahí sí creo yo que hay una, lo puedes ver si haces un análisis de los programas que hay a nivel local, a nivel federal, no creo que lo haya.

(E): ¿El pronajuve era una política pública?

(PV): El pronajuve lo que buscaba era determinar las líneas de trabajo para integrar una política pública, pero no del Instituto, a nivel federal y, obviamente después, la articulación con los locales. Yo creo que los dos imjuves han sido: una, digamos el mecanismo para integrar las líneas de trabajo que se van a llevar a cabo para los jóvenes. El gran problema de los pronajuves es del papel a la realidad.

(E): Del pronajuve que te tocó 2008-2012, los mecanismos de consulta ¿Cómo fueron?

(PV): Se hizo primero un diagnóstico con especialistas, donde se plantearon los grandes rubros de atención a los jóvenes, las grandes temáticas para los jóvenes; y después, se hicieron varias consultas a nivel estatal, dónde participaron miembros de la sociedad civil con jóvenes; después se integró y se presentó el documento de trabajo.

¿Qué es lo que buscábamos en el pronajuve? Corregir eso, que no incurriéramos en los mismos errores que la propia evaluación de la Unesco había hecho del anterior pronajuve, que tuviera indicadores de medición, que fue la gran limitante, que evidentemente, el Instituto en teoría tendría que tener todos estos indicadores de los jóvenes, como nunca antes se habían puesto

indicadores en un programa, la problemática a la que nos enfrentábamos es que había metas que teníamos que cumplir, que no había indicadores, como por ejemplo el número de organizaciones de la sociedad civil generadas por jóvenes; no había indicadores, entonces teníamos indicador cero, por tanto la evaluación iba a ser indeterminada; o indicadores que no dependen de nuestra tecnología, la gran mayoría fueron indicadores que sacábamos del INEGI, entonces yo creo que esa fue la gran lección.

A mí sí me parece que la anterior administración hizo una evaluación del pronajuve que fue 2000-2006, el anterior, y después la evaluación, eso fue muy benéfico, porque entonces a lo que llegabas, pues nos daba cuenta de que es lo que no tendríamos que hacer, o cuales eran los errores que teníamos que mejorar como administraciones. Entonces me parece que este esquema de evaluación si es muy benéfico para una administración, sobre todo porque entonces si estamos en la ruta de profesionalizar el diseño de las políticas públicas de juventud y el otro instrumento es lo que yo creo que es prioridad o lo que la promesa de campaña dijo que era prioridad.

(E): En este sentido, ¿No hay un informe final de 2012?

(PV): No lo sé, la verdad es que yo salí en 2010 y me aleje del tema.

(E): ¿Cuándo tú estabas, daban algún seguimiento al año?

(PV): No, lo que nosotros hacíamos, más que feedback, si hacíamos un pequeño control de esas metas que nosotros habíamos planteado, que se estaban cubriendo, o si había un programa a nivel federal que estuviera de alguna manera atendiendo ese programa, como el embarazo adolescente.

¿Cuál era nuestra apuesta? Que evidentemente tendríamos que hacer un corte de caja con los indicadores iniciales, con la fuente de referencia inicial, para revisar si se habíamos reducido o si habíamos mejorado. Que yo creo que si se podría hacer, porque al final del día, por ejemplo, la cobertura en educación media superior, ya la podemos hacer, o sea, tampoco creo que sea tan complicado.

(E): Decías que el pronajuve le daba al imjuve la meta de crear las condiciones para construir habilidades y competencias que reclamara el capital humano más dinámico de la población. Hasta donde te tocó ver a ti ¿crees que se logró algo?

(PV): Yo creo que lo que se logró fue pisar la ruta hacia donde debería de ir la ruta de la política pública, ¿qué es lo que faltó? Si creo que lo que faltó fue institucionalizar la política pública de juventud a través de las reformas que yo te comenté, que realmente el Instituto tuviera esa incidencia y que dejará de ser ese órgano con un presupuesto bastante amplio, porque yo lo incremente de 150 a 300 mdp de pequeños programitas de atención a la juventud, yo creo que eso fue lo que faltó.

Para que ese programa, el pronajuve y cualquier otro, cualquier política pública realmente institucionalice necesitamos necesariamente una institución que tenga las facultades suficientes para instrumentarla.

(E): ¿Cómo podríamos incentivar la participación política en jóvenes? Se volvió lugar común decir “la juventud es apática, no participa”.

(PV): Yo creo que no es un tema de jóvenes. Cuando siempre dicen: “No, es que los jóvenes no participan en política” efectivamente, es cierto, cuando ves que tan informados están si hay a la mejor ves que participan poco; no creo que sea un problema estructural de los jóvenes, creo que es un problema estructural de la población. La gente en general no cree en la política, no cree en los políticos, hay un descrédito en términos generales hacia la clase política y por tanto, eso se ve reflejado en los jóvenes, porque creo que votan más las mujeres, los padres de familia, porque ya cuando empiezas a pagar impuestos empiezas a ver. Pero no creo que sea un problema de que los jóvenes *per se* tengan este desinterés; en general, toda la población tiene un descrédito hacia la clase política. ¿Qué es lo que tendríamos que hacer? Bueno, pues tendríamos que reformar las instituciones, mayor transparencia, rendición de cuentas, que no hubiera impunidad, el gran tema que es donde está el descrédito hacia la clase política, la gran impunidad que tuvimos durante años; y por tanto, eso se ve reflejado en el tema de jóvenes.

(E): Por último, en muchos estudios el problema fundamental de la construcción de políticas es cómo ve el Estado a los jóvenes. Cuando estabas tú ¿cuál era el enfoque?

(PV): Pues yo creo que el enfoque era: es la riqueza más grande del país. Sería muy aventurado atreverme a decir que todo el Estado lo veía así, pero yo creo que si había una conciencia clara de que el bono de población era la oportunidad que todavía tiene el Estado mexicano de lograr el crecimiento económico, yo creo que si que cualquiera lo tiene claro. Ahora, de ahí yo creo que lo que todavía falta es permear no solamente en el director del instituto, yo creo que hasta en los propios secretarios de Estado, en los distintos actores de la administración pública local, federal y municipal, en una política pública integral; que creo que todavía eso es lo que no se acaba de entender, yo no creo que nadie en un gobierno vea a los jóvenes como criminales o como delincuentes, no lo creo; yo creo que todo mundo tiene esta perspectiva de que la juventud es una riqueza, todos saben lo que es ser joven y tener ilusiones, energía y ganas de cambiar el mundo. El gran problema, yo creo, es que no hemos sido capaces de transmitir lo que es una política pública transversal y los beneficios que ésta va a tener, porque si tuviéramos políticas públicas transversales requeriríamos menos presupuesto, porque a lo mejor decimos: “Vamos a tener una política pública focalizada a esta población de riesgo, en estas condiciones”; el gran problema es que hoy el tema es de jóvenes, como es prioridad, como así lo entiende cada funcionario, pues cada funcionario en su ámbito hace algo.

Yo creo que esta visión de que los jóvenes son balón y conciertos de rock ya se superó. Pero política pública transversal, con seguimiento, evaluación e incidencia ahí sí veo que no hay. Todos los gobiernos te van a decir que hicieron mucho por los jóvenes, cada gobierno te va a decir que tuvo un programa exitoso, pero lo que no hemos logrado es una política pública transversal, integral, eso es lo que yo creo que ha pasado, no tanto porque haya una visión distinta, yo creo que todo mundo ve a los jóvenes como activo, pero la política pública se descuadra.

(E): ¿Qué tiene que traer una ley de jóvenes?

(PV): Más que sea enunciativo de derechos, el gran tema son los derechos sexuales y reproductivos, yo creo que también tendría que tener una institución sólida en temas de jóvenes ¿quién te la va a garantizar? Obviamente, el Estado mexicano pero a través de un organismo, rector y coordinador de la política pública, que tenga incidencia presupuestal, sino tienes incidencia, tienes que tener grandes diagnósticos, grandes evaluaciones pero nadie te va a hacer caso.

Por ejemplo, la junta directiva es una vergüenza para el Instituto. Informa a las dependencias de lo que hizo el Instituto, tendría que ser al revés: a ver, las distintas dependencias ¿qué hicieron? ¿Cómo vamos dando seguimiento al tema de los indicadores de las juventudes? La junta directiva de un Instituto no debería ser donde el director les informa que es lo que están haciendo con un presupuesto magrisimo, sino al contrario, como el conjunto de la administración pública federal está haciendo para solventar esto.

Siempre había juntas, siempre te mandaban al director general, realmente los que operan son los de abajo. El gran problema era la estructura, yo tenía que dar informes de mis pequeños programitas, cuando la visión tiene que ser al revés.